

Deelstudie 7

Communicatie en besluitvorming

Communicatie en besluitvorming is één van de negen onderliggende deelstudies van het eindadvies 'Braakliggend veld' van de Raad voor het Landelijk Gebied.

Communicatie en besluitvorming bestaat uit een voorwoord, een beschrijving van de achtergrond en een analyse van recent bestuurskundig onderzoek 'Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied' van Wageningen UR. Deze deelstudie legt de focus op gebiedsgericht beleid. De Raad voor het Landelijk Gebied signaleert dat gebiedsgericht beleid in toenemende mate gepaard met conflicten tussen landbouw en natuur. Deze conflicten leiden tot impasses, frustratie bij betrokkenen en hebben uiteindelijk desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het landelijk gebied. De raad vroeg zich af hoe de communicatie en samenwerking verbeterd kon worden bij realisatie van natuur (Natura 2000, EHS, Nationaal Landschap) in het landelijk gebied. Dit kan wel degelijk! Het benoemen en benutten van verschillen in opvattingen, belangen en onderliggende waarden kan een belangrijke basis bieden voor innovatieve oplossingen. Terwijl afgedwongen consensus zich juist wreekt. We moeten zowel inhoudelijk als sociaal kapitaal in gebieden voor de toekomst opbouwen. Om dat te bereiken hebben we bestuurders nodig met lef en leiderschap.

Inhoudsopgave

- Voorwoord
- Achtergrond
- Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied
Rapportage Wageningen UR
- Verantwoording

Communicatie en besluitvorming

Voorwoord

Introductie

De tijd die nodig is om gewenste veranderingen in het landelijk gebied rond te krijgen, staat vaak in geen enkele verhouding meer tot de opgaven zelf en de bereidheid van betrokkenen om tot oplossingen te komen. Er is dynamiek waar dat niet gewenst is en stagnatie waar dynamiek gewenst is. Te vaak blijft iedereen in zijn eigen belangen hangen, alles gaat bij iedereen op slot. Maar met stagnatie schiet niemand op, iedereen verliest: de landbouw, de natuur, het landschap. Het landelijk gebied als geheel gaat achteruit.

En dat is niet alleen zonde en onnodig, we kunnen het ons ook niet permitteren. Bovendien – zo is de mening van de raad - er is altijd wel een verbinding mogelijk tussen alle spelers en partijen op het platteland. Als zij maar bereid zijn naar een gezamenlijk vertrekpunt te zoeken. Natuurlijk, alle sectoren hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen. Er zullen altijd conflicten zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt. De opgave volgens de raad is om de spanningen die hiermee gepaard gaan, om te zetten in constructieve energie, oftewel in constructieve conflicten.

Voor het slotakkoord van de raad is de rol van communicatie verkend bij de besluitvorming en uitvoering van plannen rond natuur en landschap. Het doel van deze verkenning was om zicht te krijgen op hoe conflicten constructief gemaakt kunnen worden.

Om hier antwoord op te krijgen heeft de WUR in opdracht van de RLG gekeken of de verbinding tussen landbouw en natuur versterkt kan worden door meer aandacht te besteden aan de communicatie. Drie conflict-cases zijn bestudeerd: de EHS in Gaasterland, de reconstructie zandgebieden en Natura2000 in Noordwest Overijssel. In de verkenning is zorgvuldig gekeken naar de aard van de conflicten. Wat blijkt is dat achter de zichtbare strijd verschillende waardeoriëntaties schuilgaan. Wanneer deze niet blootgelegd of benoemd worden, blijft het conflict meer of minder expliciet bestaan. In het essay wordt gepleit om anders met conflicten om te gaan. Namelijk om deze niet uit de weg te gaan maar juist constructief te maken.

Sociale cohesie

De verkenning van de WUR laat zien dat de mate van doelrealisatie van gebiedsprocessen kan verbeteren, of zelfs versneld worden, door stil te staan bij waarden en waardeoriëntaties. Daarnaast is de sociale cohesie een belangrijke graadmeter voor het succes van gebiedsprocessen: spreken de betrokkenen elkaar nog, komen ze graag bij elkaar over de vloer etc.

Het blijkt dat waar in de praktijk de sociale cohesie er niet is, maar sprake is van onderling wantrouwen, er weinig bereidheid bij betrokkenen is voor het zoeken naar slimme oplossingen. Terwijl deze soms voor het oprapen liggen. Dankzij vernieuwende samenwerkingsverbanden en de inzet van koplopers bruist het in het landelijk gebied van goede ideeën en mooie initiatieven. Maar als betrokkenen zich in de loopgraven begeven, dan lijken slimme interventies en bruikbare oplossingen heel ver weg. De mate van sociale cohesie bepaalt of er in kansen of in bedreigingen wordt gedacht.

Dynamiek

Een belangrijk schuarpunt tussen landbouw en natuur is de kwestie van grondverwerving voor natuur en grondeigendom. In de praktijk ontbreekt dynamiek, er is gebrek aan grondmobiliteit en aan mogelijkheden voor betrokkenen om in beweging te komen. Achterliggende problemen zijn hoge grondprijzen, de sterke mate van juridisering, onduidelijkheid over regels en procedures, grote regeldruk, financieringsproblemen en lastige procedures voor bestemming en vergunningen.

Er is in feite geen tekort aan grond, maar vooral een teveel aan claims. Er is schaarste gecreëerd door kruisjes op de kaart te zetten. Alle claims bij elkaar opgeteld vormen een verstikkende deken over het landelijk gebied. Maar met stagnatie verliest iedereen. Het is belangrijk om keuzes te maken, te prioriteren en om meer te denken in lange termijn-ontwikkelingen: veel boeren houden ermee op, er komt grond vrij.

Landbouw in de natuur

Een voorbeeld van denken in kansen of bedreigingen is de lage melkprijs, die veel agrariërs momenteel in het defensief duwt. In diezelfde lage prijs schuilt ook een kans voor 'termijn aankopen' voor natuur. Door de lage melkprijs ontstaat bij ondernemers namelijk een vergrote kapitaalbehoefte. Het verkopen van grond voor andere functies is voor veel ondernemers niet direct een optie, omdat alle grond 'in gebruik is'. Maar wanneer door de overheid grond wordt aangekocht, waarbij de grond voor een periode van 10 of 20 jaar in erfpacht aan de ondernemer wordt teruggegeven. Zo sla je twee vliegen in één klap: er komt binnen afzienbare tijd grond beschikbaar voor natuur en je stelt boeren in staat om te blijven ondernemen. De periode van 10-20 jaar stelt de ondernemer in staat toe te werken naar een nieuwe toekomstsituatie of om op een behoorlijk manier naar een afronding van bedrijfsactiviteiten te komen.

Van ons, als samenleving, vraagt dit in sommige gevallen dat we eerder gemaakte afspraken (bijvoorbeeld in het kader van de EHS) durven loslaten. Dat kan, als we er vertrouwen in hebben dat dit soort interventies en combinaties van landbouw en natuur niet ten koste zal gaan van het behalen van gestelde natuurdoelen, maar juist het realiseren daarvan aannemelijker maakt.

Bedrijfsverplaatsingen

Een goed voorbeeld van ongewenste stagnatie zijn de ellenlange procedures rondom bedrijfsverplaatsingen in het kader van natuur. Deze procedures verlopen zo traag en moeizaam, dat het voor ondernemers bijna niet haalbaar is om daar aan mee te werken. Als er al zicht is op een redelijke overeenkomst over het uit te plaatsen bedrijf, dan staat de ondernemer nog voor de enorme vervolgpoging om ook weer ergens in Nederland te kunnen worden ingeplaatst. De stelling van de raad is dat er meer bereidheid bij agrariërs is om in beweging te komen, dan de loopgravenoorlogen in veel gebieden doen vermoeden.

Belangrijk is dat er keuzes gemaakt worden. Als in een bepaald gebied hoge natuurdoelen gelden, dan kan het nodig zijn om bepaalde agrarische activiteiten uit te plaatsen. Maar dan moet het wel mogelijk zijn voor een ondernemer om de ingrijpende stap van verplaatsing aan te gaan. Dat vraagt een goed alternatief en een snelle procedure én om keuzes in wat de prioriteiten zijn in het 'in te plaatsen gebied'. De overheid draagt hier naar de mening van de raad een belangrijke verantwoordelijkheid om de grondmobiliteit te vergroten, door heldere keuzes te maken.

Particulier natuurbeheer door agrariërs

Een ander voorbeeld van het denken in kansen is het idee van particulier natuurbeheer door agrariërs – met behoud van een (weliswaar extensieve) agrarische bedrijfsvoering. De interesse bij boeren voor agrarisch natuurbeheer is nu beperkt. Er zijn nu agrariërs die een stap naar particulier natuurbeheer overwegen. Dit kan een interessante optie zijn voor agrariërs die toekomst zien in een multifunctionele bedrijfsvoering. In ruil voor de functiewijziging wordt namelijk (een deel van) de grond afgekocht. Dit geld is voor een ondernemer direct beschikbaar om te herinvesteren (en is bovendien belastingvrij). Bijkomend voordeel is dat individuele ondernemers kunnen steunen op een krachtige organisatie van belangenbehartigers voor natuur (zoals de partijen die zich verbonden hebben aan de Verklaring van Linschoten¹).

Instrumentele interventies

Interessant verder is om te kijken naar instrumenten uit de praktijk, die kunnen helpen om conflicten die (inhoudelijk) op slot zitten weer open te breken en de grondmobiliteit te vergroten. Interessante voorbeelden uit een eerste verkenning²:

1. Fiscale interventie op de hoge last van stakingswinst = beperken belastingheffing bij staking landbouwbedrijven in het kader van de realisatie van de EHS. Dit instrument komt neer op het faciliteren van bedrijfsbeëindiging. Nu is het zo dat bedrijven gefaseerd hun bedrijf beëindigen, om te voorkomen dat men over de gehele onderneming stakingswinst moet betalen. De agrariër staakt zijn ondernemingsactiviteiten, maar houdt de gronden in eigendom. Hierdoor komt er minder areaal vrij voor groeiers of de realisatie van de EHS.

¹ Op verzoek van de minister van LNV hebben zeven organisaties een verklaring opgesteld over de versnelling van realisering van natuur door particulieren. Deze 'Verklaring van Linschoten' is op 27 mei 2009 aangeboden aan de minister.

² Zie 'De verklaring van Linschoten' en 'Ondernemen in Noordoost-Twente. Grootschalig boeren in kleinschalig landschap'

2. Financiële interventie op bestaande systematiek van vergoeding van grondwaarde bij nieuwe natuur. Dit instrument houdt in dat particulieren, zoals dat nu ook voor terreinbeherende organisaties het geval is, bij functieverandering naar natuur de volledige waarde van hun grond vergoed kunnen krijgen. Daartoe lijken twee mogelijkheden te bestaan: of volledige vergoeding van de grondwaarde of vergoeding van de grondwaardedaling in combinatie met een renteloze lening voor de restwaarde.
3. Veelbelovend: meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk bij (agrarisch) natuurbeheer. Vanaf 1 januari 2010 gaat het nieuwe Subsidiestelsel Natuur- & Landschapsbeheer (SNL) van start.

Deze nieuwe instrumenten zullen nog op hun waarde worden geschat, sommigen zijn beproefd anderen nog juist pril. Waar het om gaat is dat we de kansen grijpen, en keuzes durven maken die stagnatie doorbreekt.

Conclusie

Een belangrijke oorzaak voor vertraging en stagnatie is het eindeloos doorpolderen om er voor iedereen win-win situatie van te maken, net zo lang totdat het hart uit het oorspronkelijke voorstel is. Soms moeten er keuzes gemaakt worden en die kunnen heel pijnlijk zijn. Om ook dan te kunnen blijven denken in kansen, is sociale cohesie heel belangrijk. Want als betrokkenen het onderling eens worden dan is er opeens ook meer ruimte in de bestaande wettelijke en bestuurlijke kaders.

De raad ziet met betrekking tot het vergroten van de grondmobiliteit een belangrijke taak weggelegd voor de overheid. Maar we moeten ons ook realiseren dat dit geen gemakkelijke taak is: laverend tussen consistentie en flexibiliteit, tussen de burger betrekken en leiderschap tonen en tussen op afstand gaan staan en betrokkenheid tonen en resultaten behalen. Het onderzoek naar de rol van communicatie heeft vooral ook laten zien dat we moeten leren onderscheiden wanneer we moeten doorpakken, en wanneer we 'trage vragen' moeten durven stellen.

Een belangrijke opgave voor iedereen die betrokken is bij het realiseren van gewenste veranderingen in het landelijk gebied blijkt om te leren van juist datgene wat stroef gaat en schuurt. De fundamentele vraag is hoe het wèl kan!

Jannie Lamberts, raadslid RLG

Achtergrond

Aan het eind van zijn zittingsperiode heeft de Raad voor het Landelijk Gebied een advies uitgebracht over de toekomst van het Nederlands landelijk gebied. In dit advies staat de relatie tussen landbouw (*profit*), natuur en landschap (*planet*) en maatschappij (*people*) centraal. De raad verwacht dat hiertussen een nieuwe verbinding nodig is om tot een duurzame groene delta te komen. Om die verbinding tot stand te brengen is het nodig om het kompas te zetten op mensen (zowel object als subject), en om aan te sluiten bij de maatschappelijke dynamiek.

Voor het advies 'Braakliggend veld' zijn achtergronddocumenten opgesteld over potenties van iconen, landgebruik en landbouw, innovatie in de landbouw, klimaatverandering en natuur, demografische ontwikkelingen, verburgerlijking, voedselproductie voor de stad, kwaliteit van besluitvorming, omgaan met schaarste en communicatie.

In dit deelrapport ligt de focus op communicatie en besluitvorming in gebiedsgericht beleid. De raad signaleert dat gebiedsgericht beleid in toenemende mate gepaard met conflicten tussen landbouw en natuur. Deze conflicten leiden tot impasses, frustratie bij betrokkenen en hebben uiteindelijk, desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het landelijk gebied. De biodiversiteit holt achteruit, het landschap verrommelt, de concurrentiepositie van de landbouw staat op het spel en de burger komt onvoldoende aan zijn trekken. Vandaar dat de raad zich af heeft gevraagd hoe de communicatie en samenwerking verbeterd kan worden bij realisatie van natuur (Natura 2000, EHS, Nationaal Landschap) in het landelijk gebied.

De raad heeft daarom Wageningen UR gevraagd om hier een antwoord op te geven. In het daaruit voortgekomen essay door drie onderzoekers Froukje Boonstra, Wiebren Kuindersma (beide Alterra) en Katrien Termeer (Vakgroep Bestuurskunde) wordt een analyse gegeven van recent onderzoek over communicatie en besluitvorming in gebiedsgericht beleid. Hierbij zijn drie besluitvormingsprocessen in het landelijk gebied geanalyseerd: de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur in Gaasterland, de moeizame zoneringsdiscussie in de reconstructie zandgebieden en het conflict rond Natura 2000 in Noordwest Overijssel.

Uit deze analyse blijkt een neiging om conflicten te veronachtzamen of te verdringen. Terwijl het benoemen en benutten van verschillen in opvattingen, belangen en onderliggende waarden juist een basis kunnen vormen voor innovatieve oplossingen die op den duur publieke belangen beter borgen, dan afgedwongen of geforceerde schijnbare consensus.

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek voor de raad is dat conflicten benut moeten worden om zowel inhoudelijk als sociaal kapitaal voor de toekomst op te bouwen. En dat het nodig is dat bestuurders lef en leiderschap tonen om destructieve conflicten en uitsluitingsmechanismen te doorbreken en nieuwe arrangementen te faciliteren waarin gewerkt kan worden aan een constructief verloop van waardeconflicten in het landelijk gebied.

Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied

Rapportage Wageningen UR

Froukje Boonstra, Wiebren Kuindersma en Katrien Termeer, Wageningen UR

1. Introductie

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG), het adviescollege van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), bereidt een advies voor over de toekomst van het Nederlands landelijk gebied (ijkpunt 2030). In deze toekomstvisie staat de relatie tussen landbouw (*profit*), natuur en landschap (*planet*) en maatschappij (*people*) centraal. De raad verwacht dat hiertussen een nieuwe verbinding nodig is om tot een duurzame groene delta te komen.

Ondanks eerdere pleidooien voor meer samenhang (RLG, 2000), vereenvoudiging van regelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer (RLG, 2003), meer samenwerking tussen burgers, overheid en maatschappelijke organisaties (RLG, 2004) en integrale gebiedsontwikkeling (2008) constateert de raad dat anno 2009 de besluitvormingspraktijk weerbarstig blijft. De raad acht de kans aanwezig op het ontstaan van de volgende vicieuze cirkel: Gebiedsgerichte processen gaan in toenemende mate gepaard met conflicten tussen landbouw en natuur. Landbouwvertegenwoordigers en natuurorganisaties strijden onder meer over begrenzings, het al dan niet voorkomen van soorten en emissienormen. Deze conflicten leiden tot impasses, frustratie bij betrokkenen en hebben uiteindelijk, desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het landelijk gebied. De biodiversiteit holt achteruit, het landschap verrommelt, de concurrentiepositie van de landbouw staat op het spel en de burger komt onvoldoende aan zijn trekken. De vraag is of en hoe deze in zijn ogen zorgelijke ontwikkeling een halt is toe te roepen.

In dit essay onderwerpen we deze redenering aan een kritische analyse. Zijn er zoveel conflicten tussen landbouw en natuur, wat is de aard van die conflicten, wat is de dynamiek van de conflicten en wat maakt dat betrokkenen ze associëren met achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied? En ook: Zijn conflicten altijd zo slecht voor de kwaliteit van het landelijk gebied of kunnen ze wellicht ook louterend werken en tot innovatie leiden?

Eerst gaan we in op de aard van de conflicten tussen landbouw en natuur in het landelijk gebied. We beargumenteren dat achter de zichtbare strijd verschillen tussen waardeoriëntaties schuil gaan. Onze stelling is dat wanneer deze waardeconflicten niet geadresseerd worden partijen blijven bakkeleien over hectaren, otters, aantallen varkens en ammoniakconcentraties. Dit plaatsen we in de context van de dynamiek van conflicten. We sluiten aan op het theoretisch onderscheid tussen destructieve conflicten en constructieve conflicten. Hieruit blijkt dat de wijze waarop betrokkenen met conflicten omgaan of niet omgaan er wel degelijk toe doet. Waar destructieve conflicten leiden tot escalerende vicieuze cirkels dragen constructieve conflicten de potentie tot leren en verbinden in zich. Met dit perspectief kijken we naar drie complexe besluitvormingssituaties in het landelijk gebied en de wijze waarop deze zich hebben ontwikkeld: de strijd over de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur in Gaasterland, de moeizame zoneringsdiscussie in de reconstructie zandgebieden en het conflict rond Natura 2000 in Noordwest Overijssel.

We sluiten af met een kritische analyse van de gehanteerde strategieën in de drie casus. Op basis hiervan en literatuur over conflicthantering komen we tot suggesties voor uitbreiding van het gangbare arsenaal aan strategieën voor conflicthantering.

2. Waardeconflicten in het landelijk gebied

Conflicten tussen landbouw en natuur gaan oppervlakkig gezien over hectares, soorten, bestemmingen, beperkingen of geld. Achter deze conflicten schuilen echter vaak uiteenlopende waardesystemen of discoursen over ruraal landgebruik (Frouws 1998, Goverde, 2000). Sinds de jaren '60 en '70 zijn de waarden over ruraal landgebruik onderhevig aan een sterke diversificatie en pluralisering (Boonstra, 2006). Er is niet langer sprake van één dominante waarde, zoals lange tijd gold voor landbouwmodernisering. Kritiek op de neveneffecten van de landbouwmodernisering leidden zowel tot aanpassingen binnen het moderniseringsdiscours als tot de opkomst van nieuwe discoursen en waarden. Deze ontwikkeling werd versterkt door het afnemende belang van de landbouw voor de plattelandseconomie en de opkomst van nieuwe maatschappelijke vragen op het gebied van wonen, natuurbeleving en recreatie. Het landelijk gebied werd daardoor steeds meer een betwiste ruimte (Marsden, 1993). In 1998 onderscheidt Frouws een agro-ruraal, een hedonistisch en een utilitair waardesysteem. Boonstra beschrijft in 2004 zelfs vier plattelandsdiscoursen: wildernisdiscours, neo-moderniseringsdiscours, meervoudig platteland en het platteland als vestigingsruimte. In besluitvormingsprocessen over inrichting, gebruik en toekomst van het landelijk gebied putten betrokkenen uit deze uiteenlopende interpretatiekaders.

De waardeconflicten in het landelijk gebied zijn lastig op te lossen (Boonstra, 2006). Behalve met het toegenomen aantal en de pluriformiteit aan waarden heeft dit te maken met het verschijnsel dat intrinsieke waarden incommensurabel zijn. Dat wil zeggen dat ze zo verschillend zijn dat ze niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd (Griffin, 1997) of gereduceerd tot een gemeenschappelijke waarde omdat een gemeenschappelijke meetstandaard hiervoor ontbreekt (Espeland en Stevens, 1998). Zo sluiten moderne landbouw en wildernisnatuur elkaar in principe uit omdat de eerste gericht is op het reduceren van het aantal soorten en de tweede op een grotere verscheidenheid van soorten. Onder invloed van individualisering en emancipatie verliezen traditionele instituties om waardeconflicten op te lossen tenslotte aan kracht omdat ze niet meer collectief worden gedeeld.

Zo gezien is het opmerkelijk dat er überhaupt nog besluiten tot stand kunnen komen, deals kunnen worden gesloten en projecten kunnen worden uitgevoerd in het landelijk gebied. Toch kan dat wel degelijk. De verklaring is dat de onderliggende waardeconflicten niet worden opgelost maar kunnen worden bemiddeld (Boonstra, 2006). Echter wanneer deze bemiddeling inhoudt dat zo goed en zo kwaad als dat gaat ingewikkelde compromissen worden gesmeed om tegemoet te komen aan uiteenlopende waarden, ontstaat het risico op geëscaleerde harmonie (Termeer, 2007). Waardeconflicten worden dan niet echt bemiddeld maar uit de weg gegaan.

3. Dynamiek van conflicten

De escalatie-metafoor

Veel mensen hebben een negatieve associatie bij het woord conflict. Dat is consistent met veel literatuur over conflicten waarin de escalatie metafoor centraal staat (Pruitt and Rubin, 1986, van Dongen et al, 1996). Hierin wordt het verloop van een conflict beschreven als een escalierend proces. Het start bij de ervaring van spanningen tussen partijen rondom een bepaald onderwerp. Vervolgens proberen partijen er inhoudelijk met elkaar uit te komen. Wanneer dat niet lukt, treedt een dynamiek in werking waarin standpunten verharder, de taal formeler en dreigender wordt en het conflict verwordt tot een strijd met winnaars en verliezers. Winnen wordt daarmee een prestigezaak en kan zelfs leiden tot het ultieme doel de tegen partij uit te schakelen. Uiteindelijk gaat men dan samen de afgrond in met destructieve consequenties voor zowel de partijen als het onderwerp waarom het allemaal begon. In deze betekenis zijn conflicten dan ook desastreus voor de kwaliteit van landelijk gebied.

Deze escalatie-metafoor heeft een belangrijk effect op hoe mensen met conflicten omgaan. Vanuit de beleving dat ieder conflict in de dop zal escaleren, is het zaak de aandacht te richten op het voorkomen of in ieder geval beheersen van conflicten. Conflicten vormen een verstoring van een harmonische gang van zaken en wanneer ze niet te vermijden zijn moet er zo snel mogelijk naar consensus worden gezocht. In deze gevallen worden conflicten als het ware uit de weg gegaan. In de meeste situaties zijn meer dan voldoende middelen voorhanden om conflicten te dempen. Nederland is daar zelf wereldwijd vermaard om. Echter het is de vraag of deze harmonie en consensus strategie, op termijn nu wel het meeste bijdraagt aan de kwaliteit van het landelijk gebied?

Constructieve en destructieve conflicten

Naast escalatie is ook een ander verloop van conflicten denkbaar. Daarin zijn conflicten aanleiding om verschillen in opvattingen tussen mensen bespreekbaar te maken, tot een gezamenlijk leerproces te komen en uiteindelijk een situatie te bereiken waarin zowel de kwaliteit van de relaties als van de inhoudelijk analyses van problemen en oplossingen zijn toegenomen.

Hiermee sluiten we aan bij een oude indeling tussen constructieve conflicten en destructieve conflicten (Deutsch 1977, 1994; Van Dongen 1996). Zolang verschillende visies gehanteerd mogen worden en bespreekbaar zijn is er sprake van een constructief conflict. Het leervermogen en de kwaliteit van de probleemanalyse, de oplossingen en de relaties nemen toe. Er is sprake van een destructief conflict wanneer een actor of groep van actoren de eigen identiteit alleen kan bereiken door het ontkennen, onderdrukken of het vernietigen van andere opvattingen en waarden. Het leervermogen valt dan weg, de informatie wordt verdrongen of verdraaid en er wordt geprobeerd om tot een standaardisering van het wereldbeeld te komen (van Dongen, 1996, p. 204).

Een bijzondere vorm van een destructief conflict is het procesverloop met als uitdrukkelijke doel om tot consensus te komen. Het levert de karikatuur op van net zolang praten tot er een compromis is bereikt waar iedereen mee kan leven maar niemand echt blij van wordt. Vervolgens is er het risico dat nieuwe variëteit angstvallig buiten de deur wordt gehouden uit angst het mooie gesmede compromis te moeten openbreken. Een situatie die treffend is omschreven met de termen geëscaleerde harmonie (van Dongen et al, 1996) of verstikkende consensus (Van Gunsteren, 2006). Het is een situatie die actoren berooft van vitaliteit en die bovendien vaak kortzichtig blijkt te zijn.

Consensus neemt namelijk snel de vorm aan van pseudo-consensus. Conflicten worden tijdelijk gesust maar blijven onderhuids doorwoekeren. Er blijven veel vraagstukken spelen die mensen wel zien maar nog liever niet aan de orde stellen. De pijn wordt vaak naar achteren geschoven, maar dat leidt meestal alsnog tot stagnatie. Later komen deze vraagstukken vaak als een boemerang weer terug. Dit verschijnsel toont overeenkomsten met wat Harry Kunneman aanduidt als trage vragen, dat zijn vragen die zich langzaam aandienen maar onontkoombaar zijn (Kunneman, 2005; Termeer, 2008)). De symptomen zijn voelbaar maar de vragen zijn lastig te benoemen. Daar schuilt vaak meer of minder bewuste vermijdingsstrategie in.

Bij een constructief verloop van een conflict leiden verschillen tussen opvattingen, belangen en onderliggende waarden niet per definitie tot stagnatie. In tegendeel, ze kunnen een belangrijke bron voor innovatie en duurzame verandering zijn.

Dit vergt wel een manier van omgang met conflicten waarbij verschil en variëteit wordt gekoesterd en benut om tot innovatie te komen. Innoveren is daarin gericht op het onderzoeken van meervoudige werkelijkheden, het onderhandelen van waarden en het koppelen van verschillen (Termeer, 2007). In dit proces zoeken menen met elkaar de plek der moeite op: het spanningsveld tussen de behoefte van mensen aan betekenis geven en de behoefte aan een oplossing (Wierdsma, 1999). Op de plek der moeite heerst een spanning van elkaar aanvullende en tegenstrijdige krachten en waarden. De uitdaging is om deze spanning even vol te houden en de verleiding te weerstaan tot 'quick wins'.

Inhoudelijke en sociale conflicten

Tot slot stippen we hier het verschil tussen inhoudelijke en sociale conflicten aan. Bij inhoudelijke conflicten hanteren mensen uiteenlopende en elkaar uitsluitende opvattingen over de gewenste inhoud: wat is de kern van het vraagstuk, wat zijn mogelijke oplossingen en vooral ook hoe deze te beoordelen. Sociale conflicten gaan over relaties tussen mensen en partijen. Bij sociale conflicten worden bijvoorbeeld partijen buitengesloten, verwijten mensen elkaar zich niet aan de spelregels te houden of ontstaan vertrouwensbreuken. Op het eerste gezicht is er bij landbouw-natuur kwesties altijd sprake van inhoudelijke conflicten. Toch spelen ook sociale conflicten een belangrijke rol, soms als resultaat van inhoudelijke conflicten en soms als oorzaak daarvan.

Sociale en inhoudelijke conflicten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden en beïnvloeden elkaar. Zo kunnen inhoudelijke conflicten leiden tot sociale en vice versa. Dit heeft ook consequenties voor het organiseren van constructieve conflicten. Wanneer het proces vast zit op inhoud, kan het helpen om interventies te richten op de sociale kant. Bij sociale conflicten kan het inbrengen van nieuwe inhoud een adequate strategie zijn. Concreet kan dat betekenen dat bij inhoudelijke conflicten meer technisch onderzoek met nog betere argumenten geen zin heeft maar dat het wellicht beter is samen een pilsje te drinken. Bij machtsconflicten daarentegen kan het juist nuttig zijn om de hulp van onderzoek in te roepen omdat nog meer workshops met een herhaling van powerplay niet zal werken (Termeer, 2007). Dit principe wordt ook wel aangeduid met context variatie.

4. Het EHS-experiment in Gaasterland

Het Friese Gaasterland staat halverwege de jaren '90 symbool voor het gebrek aan draagvlak voor natuurontwikkeling bij boeren en burgers. In 1995 kwamen streekbewoners hier massaal in opstand tegen de natuurplannen. En met succes, want de provincie trok de plannen terug en de actievoerders mochten de nieuwe natuur op een heel eigen wijze invullen in het zogenaamde Experiment Gaasterland (Kuindersma en Kolkman, 2005). Voor veel natuurbeleidsmakers was de massale Gaasterlandse opstand tegen de natuurplannen, een potentiële nachtmerrie. Immers wat als deze rebelle over zou slaan naar andere gebieden in Nederland? Zou het boegbeeld van het Nederlandse natuurbeleid, de EHS, hierdoor opnieuw ter discussie komen te staan? Voor veel boeren, landgoedeigenaren en sceptici van het bestaande natuurbeleid was Gaasterland daarentegen een voorteken van de door hen gewenste verandering naar een democratischer natuurbeleid met aandacht voor 'mensenwensen'. De politicoloog Hajer (2003) zag de Gaasterlandse opstand zelfs als voorbeeld van deliberatieve democratie. Het conflict vormde namelijk de aanleiding voor boeren en burgers om zich daadwerkelijk met de inrichting van hun eigen omgeving te bemoeien waardoor gemaakte beleidskeuzes onderwerp werden van hernieuwd politiek debat. Maar wat gebeurde er nu echt in Gaasterland? Was er sprake van een constructief of deconstructief conflict en wat waren de gevolgen?

Het conflict in Gaasterland kwam voor de meeste betrokkenen als een dief in de nacht. Zowel de provincie Fryslân, de gemeente Gaasterlân-Sleat als de georganiseerde landbouw had niet verwacht dat de begrenzing van 550 ha landbouwgrond als natuur voor grote problemen zou zorgen. Ze vertrouwden op het gangbare groene polderoverleg tussen provincie, landbouw- en natuurorganisaties die in goed overleg de begrenzing hadden voorbereid. Op een traditionele voorlichtingsavond in het dorps huis van Oudemirdum werden de voorstellen vervolgens gepresenteerd door de verantwoordelijke gedeputeerde. De presentatie van een kaart met de exacte begrenzing en de verbaasde reactie van een boer: 'maar dat is mijn land!', waren voldoende om de zaal in woede te laten ontsteken. Er vloog een stoel door de lucht, de gedeputeerde werd aan zijn stropdas over de tafel getrokken en vluchtte het dorps huis uit. In de dagen daarna verhardden de standpunten. Actievoerders verenigden zich in de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders (IVG) en aageerden tegen de plannen via actiebijeenkomsten, protestborden, handtekeningenacties, het benaderen van provinciale en landelijke volksvertegenwoordigers en vooral ook via de media. Sommigen gingen nog verder en staken de banden lek van lokale natuurbeheerders en stuurden anonieme bedreigingen. Actievoerders weigerden verder met de gedeputeerde te spreken en de betrokken landbouwbestuurders werden tot aftreden gedwongen.

Om verdere escalatie te voorkomen, besloot de provincie om de natuurplannen voorlopig terug te trekken. De actievoerders wilden echter dat de plannen definitief van tafel gingen en eisten ook aandacht voor hun lokale waarden, die samenhangen met het behoud van het cultuurlandschap en de leefbaarheid in het gebied. De provincie was echter bang voor een precedentwerking voor andere gebieden en wilde de natuurplannen niet zonder meer van tafel halen. Overleg met de actievoerders was hierdoor op voorhand gedoemd te mislukken en er ontstond een impasse. De oplossing kwam uit onverwachte hoek. Jozias van Aartsen, de nieuwe VVD-minister van LNV, had zich al in het diepste geheim laten informeren over het geval Gaasterland. Hij beloofde in een discussie in de Eerste Kamer, met bussen vol boze Gaasterlanders op de tribune, dat er in Gaasterland een speciaal experiment met natuurontwikkeling kon worden gestart. Dit paste precies in zijn missie om boeren en landgoedeigenaren een grotere rol te geven in de realisatie van de EHS. Deze oplossing klonk de actievoerders als muziek in de oren. Nu moest ook de provincie wel door de bocht. Dat gebeurde echter pas nadat de provincie om advies had gevraagd van een commissie van Wijze Mannen. Deze commissie adviseerde om de actievoerders zelf verantwoordelijk te maken voor de uitwerking en de uitvoering van dit experiment. Niet alleen konden ze dan een gebiedseigen invulling geven aan de nieuwe natuur, maar ze kregen ook een vorm van zelfbestuur. Geheel tegen de Nederlandse poldertraditie in, mochten de natuur- en milieuorganisaties hier niet aan mee doen.

Toch duurde het nog vier jaar voordat het experiment definitief kon starten. De oorzaken lagen vooral in het bestaande wantrouwen tussen de actievoerders en de provincie dat maar langzaam weer werd omgezet in voorzichtig vertrouwen. Het wantrouwen zorgde ervoor dat de actievoerders allerlei afspraken over geld, beoogde prestaties en beleidsruimte vast wilden leggen op papier.

Dit leidde tot een verfijnd puntensysteem voor de natuurdoelen met een duidelijk einddoel (5.600 punten in 2018), subcategorieën (zoals weidevogelbeheer, bos en heide) en een weging van natuurdoelen (zoals 1 punt/ha voor ganzengedooogbeheer en 10 punten per hectare voor natuurlijk bos). Nog belangrijker waren het 'verbod' op grondaankopen door natuurorganisaties en de ruime begrenzing, zodat de nieuwe natuur feitelijk overal kon worden aangelegd. In 2000 vormden de actievoerders de actiegroep IVG om in de agrarische natuurvereniging Bosk & Greide en kon de uitvoering van het plan van start gaan. Daarin waren naast natuurdoelen ook ambities ten aanzien van plattelandsontwikkeling opgenomen.

In de eerste jaren verloopt de uitvoering van de natuurplannen redelijk voorspoedig. Veel boeren doen mee aan weidevogelbeheer, botanisch beheer of de opvang van ganzen. Motieven zijn vooral bedrijfseconomisch (opbrengst en inpasbaarheid in de bedrijfsvoering), maar ook het gevoel bij te kunnen dragen aan het 'eigen' experiment speelt een rol. Het experiment heeft ook politiek de wind in de zeilen met de aandacht voor natuur voor mensen (LNV 2000) en de omslag van verwerving naar beheer.

Toch zijn niet alle problemen opgelost. Onderhuids blijven sluimerende conflicten in tact, die het experiment bedreigen. Het zijn: (1) een lokaal conflict met de beschadigde en buitenspel gezette natuur- en milieuorganisaties en (2) een nationaal conflict met het bestaande ruimtelijke- en natuurbeleid.

Het lokale conflict is (soms letterlijk) heel persoonlijk van aard. De wortels van dit conflict liggen in 1995. In de strijd tussen actievoerders en overheden waren immers ook vooral de natuurorganisaties de kop van jut. De lokale beheerders krijgen het zwaar te voorduren. Ze worden sociaal genegeerd, lastig gevallen en soms zelfs bedreigd. In de onderhandelingen over het experiment staan ze (vooral lokaal) vrijwel buiten spel en dat geldt ook voor de uitvoering van het experiment. Bosk & Greide richt zich vooral op boeren en particulieren en de natuurorganisaties Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Fryske Gea doen niet mee. Hetzelfde geldt voor de lokale milieugroep SBNL. Dit leidt tot tegenreacties. De voorzitter van het Fryske Gea bekritiseert het experiment in de regionale krant, Fryske Gea en Natuurmonumenten doen tegen de afspraken in toch een paar aankopen in het gebied en de lokale milieugroep probeert de provinciale politiek te overtuigen van het falen van het experiment. De verantwoordelijke gedeputeerden (aanvankelijk Heldoorn daarna Andriessen) tonen echter steeds bijzonder veel persoonlijk leiderschap door snel op te treden. Ze zien het gevaar dat het conflict opnieuw oplaait en wijzen consequent op de gemaakte afspraken met Bosk & Greide en de geëigende evaluatiemomenten. Pogingen om de lokale kempanden nader tot elkaar te brengen, lijken echter weinig uit te halen. De kloof is te diep. Uiteindelijk blijken de partijen, ongeveer 10 jaar na 1995, langzamerhand iets nader tot elkaar te komen en samen te gaan werken, zonder dat hun onderliggende waardeoriëntaties veel veranderen. Een eerste oorzaak is de ingebouwde afhankelijkheid. Bosk & Greide is verantwoordelijk voor de realisatie van verschillende natuurdoelen, maar voor sommige doelen (bv heide, bos, moeras) is bij boeren en particulieren weinig belangstelling zodat de uitvoering dreigt te stagneren. Dit terwijl de natuurorganisaties deze doelen graag willen realiseren, maar zij mogen geen grond kopen. Uiteindelijk moet Bosk & Greide dus wel bij deze organisaties aankloppen om alle doelen te realiseren, zo is de gedachte. Een tweede oorzaak ligt in concrete samenwerking rond andere projecten. Zo leidt een project rond de aanleg van ruitpaden tot praktische samenwerking tussen Bosk & Greide (als initiatiefnemers) en Staatsbosbeheer en Fryske Gea (als grondeigenaren). Door dit project wordt het onderlinge vertrouwen versterkt en lijkt samenwerking rond natuurbeheer slechts een kwestie van tijd. Een derde factor is minder zichtbaar en noemen we stille diplomatie. Dit omvat allerlei pogingen van betrokkenen van provincie, LNV en Staatsbosbeheer om de partijen nader tot elkaar te brengen. Zo stelt LNV een klankbordgroep met relevante partijen samen rond het Alterra-onderzoek waar dit verhaal op is gebaseerd. In de periode 2000 t/m 2005 versterkt dit het wederzijds begrip (Neven et al., 2004). Hetzelfde gebeurt rond de provinciale evaluatie in 2005. Daarnaast vervangt de regiodirecteur van Staatsbosbeheer een deel van zijn lokale beheerders om de ijzige lokale verhoudingen te ontgooien en samenwerking met Bosk & Greide mogelijk te maken. Dit alles heeft zijn effect. Het onderlinge vertrouwen neemt toe en in 2006 besluiten de natuurorganisaties toe te treden tot een brede klankbordgroep rond het experiment Gaasterland.

Het nationale conflict is daarentegen zeer onpersoonlijk. Het conflict bestaat uit allerlei nieuwe beleidsontwikkelingen die op gespannen voet (kunnen) staan met het experiment. Deze beleidsontwikkelingen zijn niet bedoeld om het regionale experiment te verstoren, maar houden simpelweg geen rekening met regionale afspraken. Een eerste voorbeeld is een voorstel uit de Tweede Kamer om de EHS versneld te begrenzen. De gedeputeerde realiseert zich onmiddellijk dat dit voorstel lijnrecht ingaat tegen de ruime begrenzing van het experiment Gaasterland. Ze zegt hierover in 2005: *'Je moet daar geen fouten maken. Er kan zomaar iets gebeuren dat die oude sfeer terug komt. (...) als het rijk zegt dat die nettobegrenzing op de kaart moet (...) nou dan heb je toch weer oorlog?'* (Kuindersma & Kolkman, 2005: 66). Ze belt onmiddellijk enkele Tweede Kamerleden om ze op de gevolgen voor Gaasterland te wijzen. Het voorstel gaat uiteindelijk niet door. Een tweede voorbeeld betreft een voorstel voor uitbreiding van het ganzenbeleid, ook uit 2004 (zie ook: Leistra et al. 2008). Minister Veerman van LNV wil dat de provincie (binnen zes maanden) 30.000 ha ganzengedooggebied aanwijst. De gedeputeerde weigert het Ministeriële verzoek. Ze zoekt liever naar belangstellende boeren via een bottom-up proces, maar dat proces kost meer tijd. Toch zet ze deze aanpak door, ook om nieuwe problemen in Gaasterland te voorkomen. De aanpak blijkt succesvol en levert ruim 44.000 ha aan aanvragen op, waaronder veel uit Gaasterland. In beide gevallen toont de gedeputeerde veel persoonlijk leiderschap, waarbij het conflict met de nationale overheid niet wordt geschuwd. Deze persoonlijke inspanningen om het experiment Gaasterland te 'beschermen' tegen nieuw nationaal beleid worden vanuit het gebied zeer gewaardeerd. Het vertrouwen in de provincie neemt toe.

Concluderend heeft Gaasterland, zeker in de beginfase, alle kenmerken van een geëscaleerd waardeconflict. Het experiment is bedoeld om verdere escalatie te voorkomen. Toch blijven zowel het lokale conflict als de strijd met landelijk beleid voortduren. Het lokale conflict met lokale natuurbeheerders is zelfs versterkt doordat zij bewust buitenspel zijn gezet door de provincie. Daarmee behoeft het beeld van Hajer van het conflict als deliberatieve democratie enige bijstelling. Toch heeft deze strategie ook voordelen. Het levert bijzondere innovatie in het natuurbeleid teweeg in de vorm van een soort lokaal zelfbestuur. Binnen zowel het lokale als het landelijke conflict valt het consistente en daadkrachtige optreden van de verantwoordelijke gedeputeerden op. Zij staan consistent, consequent en persoonlijk achter de gemaakte afspraken en zijn bereid ook anderen (LNV, natuurorganisaties) op hun gedrag aan te spreken. Dat versterkt het beschadigde lokale vertrouwen in de provincie. Na 10 jaar lijkt ook de tijd rijp voor een verdere deëscalatie van het lokale conflict. De natuurbeheerders verlaten hun (gedwongen) rol op de achtergrond en hun ondermijningsstrategie en kiezen er steeds meer voor om mee te werken aan het experiment. Ondertussen beseffen de voormalige actievoerders zich dat ze voor het succes van hun experiment ook afhankelijk zijn van de medewerking van de natuurbeheerders. Langzaam groeien beide partijen weer naar elkaar toe, vooral door heel praktische samenwerking in concrete projecten.

5. Reconstructie zandgebieden en megastallen

De reconstructie zandgebieden is gericht op een grootschalige herinrichting van Zuid- en Oost-Nederland. Het komt voort uit de varkenspestuitbraak van 1997. De nadruk op hiërarchisch ingrijpen in de intensieve veehouderijsector verdween al snel naar de achtergrond en het de reconstructie veranderde in een vorm van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (Bleumink, 2007; Boonstra en Kuindersma, 2008; Boonstra et al., 2007). De bedoeling van dit beleid was een oplossing te bedenken voor de zogenaamde 'gestapelde problematiek van de zandgebieden'. Deze is ontstaan door de combinatie van ongebreidelde uitbreiding van de intensieve veehouderij in de zandgebieden en de enorme stapeling van sectoraal natuur-, milieu-, water en ander plattelandsbeleid. Het gevolg is dat de ontwikkeling van maatschappelijke functies zoals natuur, landschap, woningbouw en landbouw stagneerde. De reconstructie beoogt deze patstelling te doorbreken door het opstellen van regionale reconstructieplannen waarin deze functies op elkaar worden afgestemd. Hiervoor hebben de vijf betrokken provincies (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) breed samengestelde reconstructiecommissies ingesteld. Ondanks regionale verschillen bestaan deze commissies meestal uit vertegenwoordigers van overheden (provincie, gemeenten en waterschappen), natuur en milieu (terreinbeheerders en milieufederaties), landbouworganisaties (LTO) aangevuld met vertegenwoordigers vanuit de recreatie, landgoedeigenaren, cultuurhistorie, jacht, het lokale bedrijfsleven (kamers van koophandel) en leefbaarheid (bv vereniging kleine kernen).

Geheel in lijn met de oer-Nederlandse poldertraditie uit de landinrichting en ruilverkavelingen moesten deze partijen in onderling overleg tot een gezamenlijk plan komen. Dit plan moest daarna nog formeel worden bekrachtigd door provincie en rijk. Toch zijn er ook verschillen met de oude landinrichtingsprojecten. Nooit eerder werden zoveel verschillende belangen en partijen bij elkaar gebracht om op deze schaal over een zo uiteenlopend scala aan onderwerpen te komen tot een geïntegreerd plan.

Centraal in de regionale reconstructieplannen staat de reconstructiezonering, waarin het reconstructiegebied is ingedeeld in extensiveringsgebied, verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied (LOG). In extensiveringsgebied krijgen functies als natuur en recreatie en (in sommige gebieden) wonen de ruimte. Dit betekent een sterke inperking van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderijbedrijven in deze gebieden. Daarnaast komt er actief beëindiging- en verplaatsingsbeleid voor deze bedrijven, die vanwege hun uitstoot van ammoniak en stank de ontwikkeling van de functies natuur en recreatie en wonen in de weg staan. In de LOG's worden de uitbreidingsmogelijkheden van intensieve bedrijven juist vergroot en zijn er ook mogelijkheden voor nieuwvestiging van (verplaatste) bedrijven. Recreatie, natuur en wonen worden in deze gebieden ontmoedigd om nieuwe belemmeringen voor de intensieve veehouderij te voorkomen. In het verwevingsgebied houden (intensieve) landbouw, natuur en andere functies elkaar in evenwicht en heeft geen van deze functies prioriteit.

De zonering verschaft de reconstructiecommissies een gemeenschappelijke taal om met elkaar te onderhandelen. Op deze wijze wordt op een slimme wijze het oplossen van het traditionele waardeconflict tussen landbouw- en natuur zoveel mogelijk voorkomen. Zo reist in de het Brabantse Peel en Maas de commissieleden met een busje door het gebied om de zonering ter plekke te bediscussiëren. Vooral de natuur- en milieuvertegenwoordigers van de Brabantse Milieufederatie (BMF) en de ZLTO komen hierdoor nader tot elkaar. Een citaat van de BMF-vertegenwoordiger: *"Gelachen dat we hebben in het busje ... Het schept een band. Het was een goede manier om aan elkaars lucht te wennen. (...) Voor het proces is dit heel belangrijk geweest."* (Groot en Kuindersma, 2007: 20). Ook in de Gelderse Vallei speelt de zonering een cruciale rol in de onderhandelingen tussen 'landbouw' en 'natuur'. Zo gaat de landbouw akkoord met de begrenzing van de robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe (extensiveringsgebied) in ruil voor een extra landbouwontwikkelingsgebied in het waardevolle cultuurlandschap onder Woudenberg-Renswoude. Deze scherpe en soms pijnlijke keuzes maken dat de meeste betrokkenen dit reconstructieplan niet labellen als een slap compromis. Een van de schrijvers zegt: *"Het is geen grijs plan geworden. Er zitten voor alle partijen gouden en bittere pillen in"*. (Kuindersma, 2007:):

Uiteindelijk lukt het alle twaalf reconstructiecommissies om in 2004-2005 met een gemeenschappelijk plan te komen. Daarna kan de uitvoering van de reconstructieplannen van start gaan.

De verwachtingen zijn hooggespannen. De plannen zijn immers niet alleen vastgesteld door Provinciale Staten en de betrokken ministers, maar ook nog eens met de instemming van alle denkbare belangenpartijen. Deze hebben op hun beurt weer hun achterban (lokale afdelingen, leden, gemeenteraden etc.) betrokken bij de plannen en meestal zijn de plannen ook nog eens gepresenteerd voor andere belangstellenden in open dagen, inspraak- en meepraatsessies. Aan het draagvlak zou het dit keer dus niet liggen, zo was de gedachte.

Al snel blijkt dit een illusie. Net zoals in Gaasterland bepalen de burgers zelf wel wanneer en op welke wijze ze willen participeren in het proces. Een dergelijk moment doet zich voor als de plannen concreet worden en op gespannen voet blijken te staan met de dromen, belangen en waarden van burgers en boeren in het landelijk gebied. Een mooi voorbeeld is de recente discussie over megastallen. Zeker in de reconstructiegebieden maken ondernemers gebruik van de ontwikkelingsmogelijkheden in de LOG's en doen aanvragen voor enorme stalcomplexen. Ze maken dus gebruik van de ontwikkelingsmogelijkheden die in de reconstructiecommissies zijn afgesproken.

In de periode 2006-2008 leidt dit tot lokaal protest rond concrete megastalinitiatieven. Lokaal protest leidt al snel tot actiegroepen met veelzeggende namen als 'Vroomshoop geen mesthoop', 'Stichting Anti Industriële Veehouderij Marle', 'Stop het LOG' en 'Chijnsgoed in Gevaar'. Deze groepen bestaan uit zowel burgers als boeren en verenigen vaak heel verschillende waarden. Burgers vrezen overlast (stank, verkeershinder, landschappelijke verstoring) of hebben ethische bezwaren tegen industriële vormen van dierhouderij. Zittende boeren zijn bovendien bang dat de grote bedrijven beperkingen opleveren voor hun eigen bedrijf. Hoewel de achterliggende waarden en motieven van de leden van de actiegroepen sterk uiteen lopen, slagen ze erin om hun probleem eensgezind op de politieke en maatschappelijke agenda te plaatsen. Bovendien scharen Milieudefensie en Tweede Kamerleden zich achter het protest. Felle discussies in diverse Provinciale Staten en de Tweede Kamer met overvolle publieke tribunes zijn het gevolg.

Voor veel reconstructiecommissies en provincies komt het massale protest als een verrassing. Vertegenwoordigers van burgers en boeren zijn immers juist actief betrokken bij het opstellen van de reconstructieplannen om deze weerstand te voorkomen. Sommige provinciebestuurders verwijzen een beetje verongelikt op hun grote inspanningen om deze burgers bij de reconstructieplannen te betrekken. Nu het te laat is, roeren ze zich, zo lijkt de gedachte. Toch is het protest wel te verklaren uit de kenmerken van de reconstructieplanvorming. Juist het integrale en veelomvattende karakter van de reconstructie, maakte deze discussies weinig toegankelijk voor niet-ingewijden. Abstracte begrippen als de reconstructiezonering vormden dan wel een geschikte taak voor de onderhandelaars om het eens te worden, voor veel burgers droegen dergelijke begrippen juist bij aan de vervreemding. Niemand kon of wilde in de planvorming communiceren dat een LOG kon betekenen dat er een grote stal in je achtertuin kon worden gebouwd. Bovendien leunde de reconstructieplanvorming sterk op het vertegenwoordigingsmodel. Dat blijkt echter maar beperkt te functioneren als het gaat om het binden van de achterbannen aan de gesloten compromissen. De waardeoriëntaties zijn hiervoor te divers geworden. Individuele boeren voelen zich niet gebonden aan akkoorden van hun LTO of zijn niet eens lid. En wie vertegenwoordigden de uiteenlopende waardeoriëntaties van burgers in de planvorming? Zijn dat hun wethouders of de milieugroepen?

De meeste provincies, landbouworganisaties en (afhankelijk van de regionale eenheid) andere reconstructiecommissieleden pleiten voor het vasthouden aan de bestaande compromissen. Zelfs sommige betrokken milieuorganisaties wijzen op het adagium 'afpraak is afspraak', terwijl hun collega's van Milieudefensie (niet betrokken in de planvorming) de protesten juist actief ondersteunen. Het offeren van bepaalde LOG's, zoals veel actievoerders eisen, stuit veel reconstructiecommissies tegen de borst omdat het de ingewikkelde reconstructiedeals weer op losse schroeven zou zetten. Toch is het lokale protest te heftig en te breed gedragen om zomaar te negeren.

Veel provincies besluiten tot een deëscalatie (en depolitisering) tactiek. Ze trachten het conflict op te lossen met regelgeving: verfijning van het bestaande beleidsinstrumentarium om daarmee tegemoet te komen aan de verschillende bezwaren, bijvoorbeeld door het aantal megabedrijven te beperken of door grenzen te stellen aan hun omvang. Voor veel actiegroepen is dit niet voldoende: ze eisen vaak dat 'hun' LOG helemaal wordt geschrapt, waardoor het hele principe van de reconstructie met het verplaatsen van bedrijven uit natuurgebieden en dorpskernen naar LOG's onder druk komt te staan. Pogingen om meer fundamentele debatten te voeren over het nut en noodzaak van megastallen en de

intensieve veehouderij worden zoveel mogelijk voorkomen door de provincies. Het probleem moet zo snel mogelijk worden opgelost, om de uitvoering niet verder te vertragen.

Het is echter de vraag of dit de meest effectieve strategie is. Het burgerprotest biedt ook kansen voor een alternatieve aanpak met meer betrokkenheid van burgers en boeren. Dat betekent dan provincies en reconstructiecommissies de durf moeten hebben om bestaande afspraken weer ter discussie te stellen. Daarbij dienen dus ook de achterliggende waarden en afwegingen aan de orde te worden gesteld. Natuurlijk vraagt dit opnieuw veel tijd en energie en zullen de emoties wellicht hoog oplopen, maar een dergelijke aanpak biedt ook mogelijkheden om gezamenlijk tot innovatieve oplossingen te komen en tot echt gedragen plannen te komen.

Uiteindelijk kunnen we vaststellen dat de reconstructie zandgebieden een typisch voorbeeld is van een constructief conflict in de planfase dat in de uitvoering alsnog dreigt om te slaan in een destructief conflict. We vermoeden dat dit iets te maken heeft met het gesloten en onthechte karakter van de planvorming. Hierin kwamen veel belanghebbenden (en hun waarden en motieven) door de abstracte discussies niet aan bod. De echte conflicten worden hierdoor bijna automatisch verplaatst naar de uitvoering, waar de plannen concreet worden. Hier zien we opnieuw de angst voor waardeconflicten bij de verantwoordelijke bestuurders. Het probleem dichtregelen moet voorkomen dat het probleem escaleert. Toch is dreigt dit nu juist te gebeuren als burgers en hun onderliggende waarden niet aan bod komen in het proces.

6. Noordwest Overijssel

Rond de Wieden-Weerribben is sprake van een ogenschijnlijk klassiek conflict tussen landbouw- en natuurbelangen. Boeren in het gebied willen (kunnen) uitbreiden maar de externe werking van het Natura 2000-gebied Wieden-Weerribben beperkt de mogelijkheden hiervoor. Om de zogenaamde instandhoudingsdoelen te bereiken moet de stikstofdepositie op het natuurgebied namelijk omlaag en deze depositie is deels afkomstig van melkveehouderijbedrijven in de omgeving. Ongeveer 300 bedrijven dragen bij aan de depositie op het natuurgebied. Tientallen bedrijven grenzen zelfs direct aan het natuurgebied. Afhankelijk van de precieze invulling kan deze externe werking leiden tot krimp van de landbouwproductie in het gebied. Dit leidt tot strijd over onder meer depositienormen, de aanwezigheid van soorten en de precieze effecten van landbouwproductie op de natuurwaarden. Deze strijd wordt primair uitgevochten in de werkgroep en stuurgroep voor uitwerking van het beheerplan Wieden-Weerribben, bestaande uit onder meer provincie, gemeente, waterschap, terreinbeheerders, LTO en riettelers. In Nederland is Natura 2000 omgezet in de Natuurbeschermingswet. Activiteiten die de kwaliteit van de habitats in het gebied kunnen verslechteren of een verstoring effect hebben op de soorten zijn volgens deze wet vergunningplichtig. Beheerplannen moeten duidelijkheid geven over de vraag welke activiteiten vergunningsplichtig zijn en welke maatregelen moeten worden getroffen om een vergunning te krijgen. Provincie Overijssel tracht hierbij de angel uit het conflict te halen door inzicht te verwerven in de omvang van het ammoniakprobleem en de bijdrage van de lokale landbouw daaraan. Ook worden scenario's doorgerekend voor de aanpak van de ammoniakproblematiek (eerste orde oplossingen). Er wordt hierbij sterk geleund op (ecologisch) onderzoek en inbreng van deskundigen. Veel minder aandacht is er voor uitwisseling van onderliggende waarden.

Maar er is meer aan de hand. De spanningen tussen natuur en landbouw hebben een lange historie in het gebied en die historie beïnvloedt de kans van slagen van de huidige conflicthantering. Sinds de crisisjaren (vanaf 1928) zijn er enorme inspanningen geleverd om het moeras en kraggeland te ontginnen, in te polderen en geschikt te maken als landbouwgrond om de armoede in het gebied te bestrijden. Hieraan komt vrij abrupt een einde als de natuurbeschermers begin jaren '60 de wind in de zeilen krijgen en de overheid besluit het laatste stukje natuurgebied te behouden en de resterende ontginningsplannen af te blazen. Boeren en gebiedsbewoners ervaren dit als verraad van een onbetrouwbare overheid. De waardeoriëntatie van de hardwerkende gebiedsbewoners staat op gespannen voet met die van de natuurbeschermers en overheden van buiten.

De opgebouwde spanning komt tot ontlading als Noordwest Overijssel in 1993 wordt aangewezen als Strategische Groenproject in het Structuurschema Groene Ruimte van het Rijk (1992). Bedoeling van het SGP was het bestaande moerascomplex uit te breiden met 2000 ha tot een groot aaneengesloten laagveenmoeras, met inpassing van recreatief gebruik. Het gebied was toen nog niet begrensd, maar stond als rode ster op de kaart.

Zich bewust van de gevoeligheid van het natuurplan kiest de provincie Overijssel voor een gebiedgerichte aanpak met een breed samengestelde bestuurlijke overleg groep die de plannen verder moet uitwerken. Begin 1994 presenteert deze groep een eerste uitwerking van dit plan (concept-voorontwerp) op kaart. Hierin werd het bestaande natuurgebied van ca. 7000 ha vergroot met ca. 2000 ha. Dit concept-voorontwerp, in de volksmond het "moerasplan" genoemd, veroorzaakt veel onrust in het gebied. Er worden informatieavonden georganiseerd: op de eerste avond verschijnen zo'n 60 belangstellenden, op de tweede 150 en op de derde 500 mensen. Een betrokkene uit de bestuurlijke overleggroep: *"Alle aanwezigen waren tegen het plan, niemand was voor en die het wel waren hielden wijselijk hun mond"*. De meeste pijn wordt veroorzaakt door het verbreden van de flessenhals in het bestaande natuurgebied tussen de Weerribben en Wieden waarbij een groot stuk landbouwgrond natuur zal worden. De aanwezige bewoners vrezen voor het voortbestaan van de landbouw, werkgelegenheid en leefbaarheid in het gebied. De protesten uit de bevolking worden ondersteund door de gemeenteraden van de vier gemeenten IJsselham, Brederwiede, Steenwijk en Zwartsluis.

Hierna zet de bestuurlijke overleggroep zijn werkzaamheden voort. Na bijna twee jaar radiostilte komt de bestuurlijke overleggroep naar buiten met het ontwerp perspectief. Ook dit plan ontmoet aanvankelijk veel kritiek in het gebied. In totaal zijn er 140 inspraakreacties en met een

handtekeningenactie worden zesduizend handtekeningen opgehaald tegen het plan. Naar aanleiding van de inspraak en een advies van een consultatiegroep wordt het plan op onderdelen gewijzigd en uiteindelijk eind 1996 vastgesteld en ondertekend door de betrokken gemeenten, het waterschap, het zuiveringsschap en de provincie. Ook LNV, de landbouwvertegenwoordigers en andere gebiedsvertegenwoordigers scharen zich achter het plan maar ondertekenen niet.

Begonnen als moerasplan, is het accent in de loop der jaren steeds meer komen te liggen op het behoud van leefbaarheid (werkgelegenheid, woonomgeving, woningbouwmogelijkheden en het voorzieningenniveau). Ook werden de scherpe kantjes van de natuurplannen afgehaald: in plaats van 2000 ha wordt in het uiteindelijke plan 1550 ha grond aan de landbouw onttrokken voor natuur. Bovendien is sprake van maatregelen voor structuurverbetering in de landbouw. Het merendeel van deze maatregelen zou moeten worden uitgevoerd via een landinrichtingsproces.

Het zwaar bevochten gebiedsperspectief gaat vanaf dat moment voor de betrokken gebiedspartijen gelden als 'bijbel' waaraan niet getornd mag worden. De voor de hand liggende verklaring hiervoor luidt dat het gebiedsperspectief voor de meeste partijen voordelen bood boven het oorspronkelijke plan (win-win). De recreatieve sector krijgt extra ruimte voor verblijfsrecreatie. De gemeenten mogen 200 huizen extra bouwen bovenop het bestaande woningcontingent om zo de jongeren vast te houden in de dorpen. Voor de boeren zit het voordeel in de afspraken over herverkaveling, verbetering van de waterhuishouding en de verplaatsingsregeling. Ondertussen blijft het belangrijkste deel van de natuurplannen overeind, wat de natuurorganisaties gerust stelde.

Cruciaal voor de steun van de landbouw zijn bovendien de toezeggingen van de toenmalig gedeputeerde in de eindfase van de planvorming. Deze beloofde een strikte scheiding tussen natuur- en landbouwhectares en mochten er toch ooit buffers worden ingesteld voor een goede ontwikkeling van de natuur, dan moeten die aan de natuurkant liggen, zodat de landbouw en recreatie niet wordt belast met de externe werking van de nieuwe natuur. Hiermee worden de landbouwvertegenwoordigers over de streep getrokken.

Het gebiedsperspectief vertegenwoordigt echter een wankel evenwicht. Het voordeel voor de landbouw is namelijk veel kleiner dan voor de natuur vergeleken met de situatie voor aanwijzing als Strategisch Groenproject. Het gebied was namelijk net landbouwkundig ingericht waardoor de ruilverkavelingswinst minder groot is dan in traditionele ruilverkavelingsgebieden.

Natura 2000 verstoort dit wankel evenwicht. De externe werking houdt zich per definitie niet aan ruimtelijke grenzen en wordt vooral door de georganiseerde landbouw geïnterpreteerd als schending van de in het gebiedsperspectief gemaakte afspraken. Door de externe werking worden de boeren rond het gebied nu wel degelijk met gevolgen van het natuurgebied geconfronteerd terwijl het onzeker is of zij hiervoor schadeloos worden gesteld. De overheid komt zijn afspraken niet na; dit leidt tot veel onbegrip en zelfs wantrouwen. Een betrokkene vertelt: *"De boeren hebben het idee dat de landbouw met het gebiedsperspectief een deal gesloten heeft: ze hebben al ingeleverd en daarmee zijn ze voorgoed van het gezeur af. En dat blijkt niet zo te zijn. De landbouw heeft het gevoel dat het steeds opschuift en voelt zich de dupe."* Dit gevoel wordt nog eens versterkt door het feit dat de huidige gedeputeerde zich niet volledig achter de afspraken van zijn voorganger schaaft en de landbouwvertegenwoordigers weinig gehoor vinden voor die afspraken bij de overige leden van de beheerplancommissie. Daarin overheerst de mening dat Natura 2000 en de landinrichting twee verschillende circuits zijn, waardoor afspraken die in het ene circuit zijn gemaakt niet automatisch gelden voor het andere. Bovendien zijn nieuwe Europese beleidsontwikkelingen volgens onder meer de natuurvertegenwoordigers bovengeschikt aan gebiedsafspraken.

Er is dus niet alleen een inhoudelijk waardeconflict, er is ook een verschil in waarden over hoe je met elkaar om moet gaan. De landbouwvertegenwoordigers refereren aan typisch private waarden als eerlijkheid en het respecteren van afspraken. Deze botsen met waarden als gehoorzaamheid en het respecteren van hiërarchie uit het publieke waardesysteem (Jacobs, 1992).

Zoals gezegd komt het huidige beheerplan proces onvoldoende tegemoet aan de verschillende waardesystemen van betrokkenen. Onderzoek en expertkennis worden ingezet om het conflict bij

voorbaat te deëscaleren. Er is weinig aandacht voor de historische en relationele component van het conflict. Dit stemt niet optimistisch over de afloop; geëscaleerde harmonie lijkt het hoogst haalbare.

Een tussentijds effect is in ieder geval dat de vertraging in het beheerplanproces de lopende landinrichting in de wielen rijdt. Bedrijfsverplaatsingen worden opgeschort omdat niet duidelijk is of beoogde nieuwe locaties mogelijkheden bieden voor bedrijfsontwikkeling. Bovendien heeft LTO begin 2008 haar goedkeuring aan het ter visie gaan van het plan van toedeling voor het deelgebied Rond de Weerribben uit de landinrichting onthouden. De rest van de leden van de Landinrichtingscommissie is hierin meegegaan: dit betekent dat het verkavelingsproces voor dit deelgebied sinds april 2008 stil ligt. Dit treft niet alleen de betrokken landbouwbedrijven, maar pakt ook negatief uit voor de beoogde natuurontwikkeling en daarmee voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000, omdat in de tussentijd geen grond beschikbaar komt voor natuur.

Wat opvalt is dat wat in het verleden ooit succesvol was, nu niet als oplossingsstrategie wordt beproefd. Het integrale gebiedsproces in de Wieden-Weerribben was een oplossingsstrategie voor het vastlopen van het sectorale traject van het Strategisch Groen Project. Door er meer onderwerpen aan te verbinden en waarden in belangen te articuleren waardoor ze onderhandelbaar en uitruikbaar werden, werd de uitbreiding van het natuurgebied acceptabel voor de tegenstanders en kwam een constructieve oplossing tot stand. Natura 2000 is nog sterker dan het Strategisch Groen Project eenzijdig ingegeven door natuurdoelstellingen. Toch koos de provincie er, indachtig de ervaringen met het SGP, niet voor het beheerplan onderdeel te maken van een integraal proces. Sterker nog: het beheerplanproces werd aanvankelijk benaderd als eigenstandig, vrij besloten proces, met een hoofdrol voor experts en ecologische kennis. Door de uiteenlopende waardeoriëntaties raakte die expertkennis echter snel betwist en versterkte daarmee de controverse in plaats van hem op te lossen. Maar ook de betrokkenen bij het gebiedsperspectief en de landinrichting hebben niet voorgesteld de door hen bereikte overeenstemming open te breken in het licht van nieuwe ontwikkelingen en een nieuwe fase van onderhandeling in te gaan. Wat de zaak nog verder compliceert is dat de provincie en gebiedsactoren het beheerplanproces niet volledig naar eigen inzichten kunnen vormgeven. De Habitatrichtlijn, Natuurbeschermingswet en concept-aanwijzingsbesluiten stellen strikte randvoorwaarden en beperken de onderhandelingsruimte op regionaal niveau (Boonstra et al., 2009).

7. Analyse

Uit de beschreven beleidsprocessen blijkt dat waardeconflicten tussen landbouw en natuur vaak niet of laat aan de oppervlakte komen. Overheden en andere betrokkenen hebben een sterke voorkeur voor het vermijden van conflicten of, als ze niet meer te vermijden zijn, het conflict zo snel mogelijk te dempen. Een vertrouwde strategie hiervoor is het vertalen van waarden in belangen. Het gaat dan niet meer over de vraag wat een goede ontwikkeling van het landelijk gebied is, maar over de vraag hoe landbouw en natuur zoveel mogelijk in hun belang tegemoet kunnen worden gekomen, zonder elkaar teveel te schaden. Ingewikkelde en vaak abstracte onderhandelingen in kleine kring, waarin wordt getracht belangen uitruikbaar te maken horen hierbij. Hiermee definiëren betrokkenen het onderliggende waardeprobleem weg of negeren het. Hoewel deze strategie op korte termijn vaak wel tot consensus leidt, tonen de beschreven processen aan dat het waardeconflict op de wat langere termijn weer opduikt als de plannen concreet worden en de abstracte compromissen reële gevolgen krijgen. Denk bijvoorbeeld aan de burgers in de reconstructie die zich pas wat bij de overeengekomen landbouwontwikkelingsgebieden konden voorstellen toen het eerste megabedrijf zich in hun achtertuin aandeed. Of de boer in Gaasterland die pas tijdens een informatieavond ontdekte dat zijn bedrijf binnen de op hoog niveau uitonderhandelde begrenzing van de EHS lag en ontplofte. Er bleek in beide gevallen sprake van pseudo-consensus doordat belangrijke stakeholders, hun belangen en waardenoriëntaties niet betrokken waren en de onderhandelingen een hoog abstractieniveau kenden.

Wat hierbij opvalt is dat overheden ieder keer weer door het protest van niet-betrokkenen worden verrast. Dat is vreemd gezien de onderliggende conflicterende waarden. Je zou ook verwachten dat een bestuurder weet wat er gebeurt wanneer er een gebiedskaart wordt gepresenteerd waarop boeren kunnen zien dat ze hun grond moeten afstaan of verkopen. Een mogelijke verklaring voor deze tijdelijke uitschakeling van sensibiliteit, is dat betrokken ambtenaren en bestuurders zo sterk gericht zijn op de configuratie van partijen waarmee ze onderhandelen en een gemeenschappelijke taal ontwikkelen om tot abstracte compromissen te komen dat ze even vergeten dat mensen buiten die configuratie niet zijn meegenomen in de overwegingen en er wel eens heel anders over kunnen denken.

Wat verder opvalt is dat bestuurders en ambtenaren op het moment dat deze conflicten manifest worden, deze zo snel mogelijk proberen te sussen en de onderliggende waardeconflicten niet bepreekbaar willen maken. De drie casussen bieden een goed inzicht in hun argumenten daarvoor:

- De zorg dat lokale weerstand overslaat naar andere gebieden in Nederland;
- De zorg dat het nationale beleid opnieuw ter discussie wordt gesteld;
- De zorg voor een negatief effect op de boegbeelden van het Nederlands natuurbeleid, zoals de EHS;
- De zorg om ingewikkelde deals weer op losse schroeven te zetten;
- De zorg voor vertraging;
- Angst voor precedentwerking;
- Angst voor onrust en emoties.

Betrokkenen zien de trage vragen dus vaak wel aankomen maar kiezen er bewust voor deze te vermijden. De argumenten daarvoor zijn stuk voor stuk gebaseerd op zorgen en angsten, meestal slechte raadgevers.

De beschreven processen tonen verder dat het bij waardeconflicten niet alleen gaat over de inhoud (waar willen we met ons gebied naar toe) maar ook over sociale waarden die samenhangen met het proces (hoe ga je met elkaar om) of met de identiteit van een gebied (de waarde van autonomie in Friesland). Ook komen er conflicten aan de orde die zijn te herleiden tot waardeverschillen tussen het publiek en private domein (Jacobs, 1992). Zo botste in Noordwest Overijssel Natura 2000 met de in een gebiedsproces gemaakte afspraken over de verdeling van het gebied tussen landbouw en natuur. Private actoren vinden dat de voor hen belangrijke waarde 'afpraak is afspraak' met voeten wordt getreden. De publiek actor, in dit geval de provincie, stelt daarentegen de waarde van loyaliteit aan nationaal beleid voorop. Deze verschillende waardeoriëntaties leiden tot wantrouwen in de overheid en onbegrip tussen gebiedspartijen en provincie. In Gaasterland zien we een omgekeerd voorbeeld, waarin de provincie uiteindelijk wel expliciet rekenschap geeft van de historie in het gebied en gaat staan voor de zelfgemaakte afspraken.

Wat bereikbaar maken van waarden lastig maakt, is dat deze in het landelijk gebied steeds diverser zijn geworden. Daarop is het gangbare groene polderoverleg, waarin vertegenwoordigers van overheden en belangenorganisaties het voor het zeggen hebben en wordt onderhandeld vanuit belangen, niet toegesneden. Boeren, burgers of buitenlui die putten uit andere waardesystemen dan de in het overleg vertegenwoordigde en bovendien vaak niet georganiseerd zijn, komen pas in de inspraak dan wel bij de uitvoering in aanraking met de plannen. Op dat moment is het voor de bestuurders en onderhandelaars vaak al te laat. Ze willen hun moeizaam bereikte akkoorden liever niet meer ter discussie stellen. Toch blijven bestuurders, vooral als de grond heet wordt onder hun voeten, teruggrijpen naar dit vertrouwde groene poldermodel.

Een andere complicerende factor voor de bemiddeling van waardeconflicten is de multi level governancecontext: beleidsvoering voor het landelijk gebied is een complex samenspel tussen diverse actoren op verschillende bestuurlijke niveaus. In Noordwest Overijssel zien we dat de Europese en nationale regels over Natura 2000 de beleidsruimte op regionaal niveau sterk inperken en daarmee de mogelijkheden voor succesvolle bemiddeling van het waardeconflict aantast. Omdat er weinig directe interactie is tussen de niveaus, vindt er bovendien onvoldoende terugkoppeling plaats waardoor de kans op herstel van systeemfouten klein is. Anderzijds laat Gaasterland zien, dat een provinciaal bestuurder die leiderschap toont en het Ministerie van LNV aanspreekt op haar verantwoordelijkheid de beleidsruimte wel kan oprekken. Gebiedsprocessen vragen om onderhandelingsruimte op regionaal niveau. De essentie van gebiedsgericht beleid is immers dat regionale doelen en wensen worden gekoppeld aan bovenregionale beleidsagenda's in een integraal onderhandelingsproces. Wanneer bovenregionale beleidsdoelen en instrumenten te nauw gedefinieerd zijn, wordt dit onderhandelingsproces belemmerd. Natura 2000 lijkt zo'n onderwerp waarover zowel in de breedte als in de diepte weinig flexibiliteit zit. Dit roept de vraag op of dergelijk beleid überhaupt via een gebiedsproces kan worden geïmplementeerd.

Juist doordat overheden en gebiedspartijen in al deze processen trachten conflicten uit te stellen of te vermijden, zijn ze er allemaal in verzeild geraakt. Maar welke strategieën pasten zij toe toen het conflict een keer geëscaleerd was en wat kunnen we daarvan leren? De casus tonen interessante voorbeelden. In Noordwest Overijssel werd het sectorale natuurbeleid in de jaren negentig verbonden met andere belangen en werd bewust een radiostilte gecreëerd om het onderhandelingsproces te laten gedijen. In de reconstructie kwamen provincies en gemeenten tegemoet aan de protesten van tegenstanders van megastallen met verfijning van het bestaande beleidsinstrumentarium. Ook deze strategieën gaan echter voorbij aan de onderliggende waardeoriëntaties, waardoor hun de-escalerende werking op zijn hoogst tijdelijk is of zal zijn.

De strategieën in Gaasterland gaan verder. Daar was het conflict dermate geëscaleerd dat het niet meer binnen de bestaande context kon worden opgelost. Er is toen gekozen voor de introductie van een derde partij in de vorm van een commissie van wijze mannen, die voor iedereen acceptabel was. De minister volgde hun advies op om een experiment te starten om de routines te doorbreken die ten grondslag lagen aan het conflict. Met dit experiment werd zowel de inhoudelijke (boeren meer verantwoordelijkheid voor natuur) als de sociale context (natuur- en milieuorganisaties mochten niet meedoen) veranderd. Kenmerkend van een experiment is natuurlijk wel de tijdelijkheid. Een experiment is daarom alleen een duurzame interventie in een proces wanneer de ervaringen weer verankerd worden in de staande lokale en nationale verhoudingen. Lokaal lag er de heikele kwestie van het buitenspel zetten van natuur- en milieuorganisaties. Na 10 jaar is hierin een opening ontstaan door alle voormalige kempbanen gezamenlijk zitting te laten nemen in een klankbordgroep voor het onderzoek naar de evaluatie van het experiment. Door de context van onderzoek ontstond een andere setting. Doordat partijen elkaar daarin tegenkwamen ontstonden er ook gesprekken over andere zaken en werden waarden bespreekbaar. De inhoudelijke conflicten tussen het experiment en het nationale natuurbeleid blijven echter doorsudderen. Escalatie hiervan is tot nu toe iedere keer opnieuw voorkomen door krachtadig leiderschap van de Friese gedeputeerde.

Een belangrijke les uit deze voorbeelden is dat een één keer geëscaleerd waardeconflict niet makkelijk is op te lossen. Aanpassingen binnen de bestaande context volstaan niet; meestal wordt een compleet nieuw arrangement gevraagd. De vorming van een dergelijk arrangement kost echter veel tijd en inspanningen omdat er sprake is van wantrouwen en onbegrip tussen partijen. Dat vertrouwen te voet komt en te paard vertrekt speelt in alle casussen.

Dat geldt vooral voor die gevallen waarin het wantrouwen zich niet beperkt tot de plannen maar zich ook uitstrekt tot de organisaties of personen die de plannen hebben ontwikkeld. Termen als vijand, onbetrouwbare overheid of verraad worden niet geschuwd. In Gaasterland duurde het 10 jaar eer er weer eerste gesprekken mogelijk waren tussen de landbouw- en natuurorganisaties, in Noordwest Overijssel zijn de wonden naar aanleiding van een waardeconflict uit 1960 nog steeds voelbaar. Er hoeft maar het minste of geringste te gebeuren of partijen interpreteren dat als “zie nou wel dat de overheid of de landbouw of de natuur niet te vertrouwen is”. Gebiedsprocessen staan vaak niet op zichzelf maar stapelen zich op eerdere processen en initiatieven, en daarmee op eerder opgebouwd vertrouwen of wantrouwen. Vertrouwen is als het ware het sociale cement voor een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied.

8. Suggesties voor constructieve conflicten

Het laten aankomen op escalatie van destructieve conflicten is dus een kostbare optie en ondermijnt op den duur het vertrouwen tussen overheid en burgers. Voor een duurzame ontwikkeling van een vitaal landelijk gebied is het niet alleen belangrijk dat het succes wordt afgemeten aan het bereiken van inhoudelijk doelen maar ook aan het opbouwen (of in ieder geval niet achteruit laten gaan) van vertrouwen en een vitaal sociaal netwerk

Wij roepen daarom op tot het ontwikkelen van constructieve conflicten waarbij verschillen tussen opvattingen, belangen en onderliggende waarden niet per definitie tot stagnatie leiden maar een belangrijke bron voor innovatie en duurzame verandering vormen (Termeer, 2007). Daartoe is het belangrijk om de zogenaamde trage vragen niet uit de weg te gaan (Kunneman, 2005). Het uitstellen daarvan, met verwijzing naar de hierboven genoemde argumenten, kan dan niet langer gelden als excuus. Dit vraagt bereidheid om in gebiedsprocessen rust in te bouwen en te reflecteren om vervolgens – wellicht – versneld verder te gaan.

Concreet betekent dit dat sluimerende waardeconflicten eerder worden aangegaan. Dit kan door sneller concreet te maken waar de plannen over (kunnen) gaan en conflicten naar voren te halen. Het betekent ook dat bij aanvang en gedurende gebiedsprocessen zorgvuldiger gekeken moet worden naar de belangen, opvattingen en waarden die worden uitgesloten. Bewoners van het landelijk gebied, stedelingen en niet-agrarische ondernemers zijn nog steeds slecht betrokken bij veel gebiedsprocessen terwijl ze er wel door geraakt worden. Maar ook het uitgangspunt dat wel geïnccludeerde belangenvertegenwoordigers een stabiele en eenvormige achterban vertegenwoordigen, is steeds minder geldig. Mits op de juiste wijze betrokken vormen deze vergeten groepen en vermeende achterbannen een belangrijke bron van vernieuwing. Het benutten van hun inbreng vergt echter andere of aanvullende vormen van participatie dan het gangbare groene poldermodel. Zo gaat het vaak niet alleen om welke organisaties aan tafel zitten maar vooral ook welke mensen. Op het vlak van procesontwerp en –methoden kan ook veel geleerd worden van stedelijke ontwikkeling (burgerpanels, wijkgericht werken). Ook kan gebruik worden gemaakt van enkele vuistregels voor goed procesmanagement (zie ook De Bruijn en ten Heuvelhof).

Maar het is niet alleen een kwestie van het juiste procesontwerp. Het betrekken van nieuwe stakeholders op een nieuwe manier tast bestaande machtsverhoudingen aan en wordt vaak op nauwelijks zichtbare wijze gepareerd door bestaande coalities en heersende spelregels. Zo zullen er ook altijd partijen zijn, die menen dat ze baat hebben bij het laten escaleren of op de lange baan schuiven van conflicten. Het vraagt het nodige bestuurlijk lef en leiderschap om dit soort patronen en uitsluitingsmechanismen te doorbreken en nieuwe arrangementen te vormen waarin gewerkt kan worden aan een constructief verloop van waardeconflicten in het landelijk gebied.

Literatuur

- Boonstra, F.G. (2004) *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen. Assen, Van Gorcum.
- Boonstra, F.G., D. Brunt en A. Hagendoorn (2009) *Afstemming tussen sectorale beleidsinitiatieven en integrale gebiedsprocessen. Deelrapport Noordwest Overijssel*. Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007) *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Boonstra, W. J. (2006) *Polder Limits. A case study of value-conflicts on rural land use*. Dissertation Wageningen University.
- Deutsch, M. (1977), *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*, Yale University Press.
- Deutsch, M. (1994) *Constructive Conflict Resolution: Principles, Training, and Research*. *Journal of Social Issues*, v50 n1, pp13-32
- Dongen Van e.a.(1996) *Een kwestie van verschil*, Delft: Eburon.
- Espeland, W.N. and M. Stevens (1998) *Commensuration as a social process*. *Annual Review of Sociology* 24, pp. 313-343.
- Frouws, J. (1998) *The contested Redefinition of the Countryside; An Analysis of Rural Discourses in the Netherlands*, in: *Sociologia Ruralis*, 38 (1) 54-68.
- Gergen, K.J. (2001), *A Civil World Beyond Individual and Community*, paper, www.swarthmore.edu/SocSci/kgergen.
- Goverde, H. (2000) *Waardeconflicten over Rurale ontwikkeling*, In: Nelissen et al, *Bestuurlijk vermogen*. Bussum: Coutinho.
- Griffin, J. (1997) *Incommensurability: what's the problem?* Pp. 35-51. In; R. Chang (eds.) *Incommensurability, incomparability, and what should be done about it*. Cambridge, Harvard University Press.
- Groot, A.M.E. & W. Kuindersma (2007) *Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.
- Gunsteren, H.R. van (2006) *Vertrouwen in democratie*, Van Gennep. Jacobs, J., (1992), *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Vintage books.
- Jacobs (1992) *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Vintage books.
- Kuindersma, W. (2007) *Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*. Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.
- Kuindersma, W., en F. Boonstra (2007) *Overheidsbeleid stimuleert komst megabedrijven*, In: *Landwerk*, 2007, nr. 6: pp. 34 – 36.
- Kuindersma, W en G. Kolkman (2005) *Vertrouwen en samenwerking in het EHS-experiment Gaasterland. Een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*, Alterra-rapport 1129, Wageningen.
- Kunneman, H. (2005) *Vorbij het dikke ik, bouwstenen voor een kritisch humanisme*, Amsterdam: Humanistic University Press
- Leistra, G.R., F.W.J. Keulartz and F.R. Engelen (2008) *Wintering Geese in the Netherlands. Legitimate Policy?* In: F.W.J. Keulartz and G.R. Leistra eds, *Legitimacy in European nature conservation policy: case studies in multilevel governance*, Springer
- Marsden, T., Murdoch, J., Lowe, P., Munton, R. & Flynn, A. (1993). *Constructing the countryside*. London.
- Ministerie van LNV (2000) *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, 's-Gravenhage.
- Pruitt, D.G. and Rubin, J.Z., (1986) *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement*. New York: McGraw-Hill
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000) *Het belang van samenhang. Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied*. RLG 00/3.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2003) *Ruimte voor natuur. Advies over realisatie en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf*. RLG 03/5.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2004) *Platteland aan het stuur. Advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied*. RLG 04/2.

- Raad voor het Landelijk Gebied (2008) *Gebiedsontwikkeling: het investeren waard. Briefadvies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. RLG 08/11.
- Stassen, E. (2006) *Van bruikbaar tot dierbaar; over de relatie mens-dier*. Oratie Wageningen Universiteit.
- Termeer, C.J.A.M., (2007) Betekenissen van publiek leiderschap voor maatschappelijke innovatie, in: *Bestuurskunde*, 2, pp. 104-113.
- Termeer, C.J.A.M. (2008) [Trage vragen voor natuur- en landschapsbeleid](#) WOt studies (8). - p. 105 - 106.
- Wierdsma, A., (1999) *Co-creatie van verandering*, Eburon, Delft.

Verantwoording

Raadslid

J. Lamberts- Grotenhuis

Secretariaat

Ir. A. Doorneweert-Bruinsma

Drs. E.A. Andersson

M. Eisner

Onderzoeksteam WUR

Dr.ir. F.G. Boonstra, Alterra - Centrum Landschap

Prof. Dr. Ir. C.J.A.M. Termeer, Hoogleraar Bestuurskunde

Drs. W. Kuindersma, Alterra - Centrum Landschap