

Gaasterland, de Gelderse Vallei en Noordwest Overijssel

Een groene leefomgeving en economische groei worden steeds minder als tegenpolen gezien. Groen en groei kunnen elkaar versterken. Ondanks de aantrekkelijkheid van dit nieuwe discours, toont het recente verleden veel conflicten tussen traditionele economische en groene belangen in het landelijk gebied. Dit artikel past het theoretische onderscheid tussen constructieve en destructieve conflicten toe op drie casussen. Op basis daarvan wordt onderzocht welke rol conflicten kunnen spelen bij het leggen van nieuwe verbindingen tussen landbouw en natuur.

Het woord conflict roept bij veel mensen negatieve associaties op. Een dergelijk negatief oordeel zien we ook terug in de literatuur over conflicten, waarin de escalatiemetafoor centraal staat (Pruitt & Rubin, 1986; Van Dongen et al., 1996). Daarin wordt het verloop van een conflict beschreven als een escalerend proces dat start bij het ervaren van spanningen rond een bepaald onderwerp en partijen die daar met elkaar inhoudelijk proberen uit te komen. Lukt dat niet dan treedt een dynamiek in werking waarin standpunten verharderen, de taal formeler en dreigender wordt en het conflict verwordt tot een strijd met winnaars en verliezers. Winnen wordt daarmee een prestigezaak en uiteindelijk gaat men samen de afgrond in.

De vrees voor escalatie bepaalt in belangrijke mate hoe mensen met conflicten omgaan. Conflicten verstoren de harmonie, moeten vermeden of in ieder geval beheerst worden en het is zaak om zo snel mogelijk naar consensus te zoeken. Maar draagt deze strategie op termijn echt bij aan de kwaliteit van het landelijk gebied?

Constructieve en destructieve conflicten

Naast escalatie is ook een ander verloop van conflicten denkbaar, aansluitend bij een oude indeling tussen constructieve en destructieve conflicten (Deutsch, 1977; Van Dongen et al., 1996).

Bij een constructief conflict zijn verschillende opvattingen, belangen en onderliggende waarden bespreekbaar en mogen deze gehanteerd worden. Verschillen leiden niet tot stagnatie maar zijn een belangrijke bron voor innovatie en duurzame verandering. Het leervermogen en de kwaliteit van de probleemanalyse, de oplossingen en de relaties nemen toe. Dit vergt wel een manier van omgang met conflicten waarbij verschil en variëteit worden gekoesterd en benut om tot innovatie te komen: het onderzoeken van meervoudige werkelijkheden, het onderhandelen van waarden en het koppelen van verschillen (Termeer, 2007).

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. Het leervermogen valt dan weg, informatie wordt verdrongen of verdraaid en er wordt geprobeerd om tot een standaardisering van het wereldbeeld van actoren te komen (Van Dongen et al., 1996, p. 204). Een bijzondere vorm van een destructief conflict is het *coûte que coûte* streven naar consensus: het net zolang praten tot er een compromis is waar iedereen mee kan leven maar niemand echt blij van wordt. Van Dongen et al. (1996) en Van Gunsteren (2006) omschrijven dit treffend als 'geëscaleerde harmonie', respectievelijk 'verstikkende consensus'. Het risico is dat

FROUKJE BOONSTRA,
WIEBREN KUINDERSMA
& KATRIEN TERMEER

Dr. Ir. F.G. Boonstra Alterra,
Wageningen UR, Postbus
47, 6700 AA Wageningen,
froukje.boonstra@wur.nl
Drs. W. Kuindersma Alterra,
Wageningen UR
Prof. Dr. Ir. C.J.A.M.
Termeer Leerstoelgroep
Bestuurskunde, Wageningen
UR

Foto Tjitte Jan Hogeterp
Gaasterland

nieuwe oplossingen, feiten of partijen angstvallig buiten de deur worden gehouden uit angst het mooie gesmede compromis te moeten openbreken. Vaak is sprake van pseudoconsensus. Conflicten worden tijdelijk gesust maar blijven onderhuids doorwoekeren. Moeilijke vraagstukken worden vermeden en naar achteren geschoven. Later komen deze vraagstukken vaak als een boemerang terug.

Tot zover de theorie. Wat leert de gebiedspraktijk ons over conflictbemiddeling? Welke typen conflicten zien we en waardoor worden ze veroorzaakt? Komen constructieve conflicten eigenlijk wel voor? Welke conflict-hanteringsstrategieën worden ingezet en wat is het resultaat? Ter illustratie bespreken we drie gebiedsprocessen in Gaasterland, Noordwest Overijssel en de Gelderse Vallei. Hierbij maken we gebruik van eerder gepubliceerde procesevaluaties (Kuindersma & Kolkman, 2005; Kuindersma et al., 2010; Kuindersma, 2007) en secundaire analyse van primaire bronnen (interviews, documenten en verslagen).

Het EHS-experiment in Gaasterland

De strijd over de natuurplannen van de overheid in het Friese Gaasterland midden jaren negentig heeft alle kenmerken van een snel escalerend, destructief conflict. Aanvankelijk lijkt er geen vuiltje aan de lucht: provincie Fryslân, gemeente Gaasterlân-Sleat en de landbouw- en natuurorganisaties komen in goede poldertraditie in kleine kring tot een compromis over de begrenzing van 550 hectare landbouwgrond voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waarbij landbouwbelangen worden uitgeruild tegen die van natuur. Als de gedeputeerde tijdens een traditionele voorlichtingsavond in het plaatselijke dorps huis de begrenzingenkaart presenteert, ontsteekt de zaal echter in woede. Grond van diverse aanwezigen blijkt binnen de begrenzing te liggen. Er

vliegt een stoel door de lucht, de gedeputeerde wordt aan zijn stropdas over de tafel getrokken en vlucht het dorps huis uit. In de dagen daarna verharden de standpunten. Actievoerders verenigen zich in de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders en ageren fel tegen de plannen via actiebijeenkomsten, protestborden, handtekeningacties, politieke lobby en de media. Actievoerders weigeren verder met de gedeputeerde te spreken en betrokken landbouwbestuurders worden tot aftreden gedwongen. Het door hen bereikte compromis blijkt gebaseerd op pseudoconsensus.

Om verdere escalatie te voorkomen, besluit de provincie om de natuurplannen voorlopig in te trekken. De actievoerders willen echter dat de plannen definitief van tafel gaan. Ze eisen bovendien aandacht voor lokale waarden, zoals het behoud van het Gaasterlandse cultuurlandschap en de leefbaarheid in het gebied. De provincie is bang voor een precedentwerking en wil de natuurplannen niet zonder meer intrekken. Er ontstaat een impasse. De doorbraak komt vervolgens uit onverwachte hoek. Jozias van Aartsen, de nieuwe VVD-minister van LNV, belooft dat er in Gaasterland een speciaal experiment met flexibele en particuliere natuurontwikkeling kan worden gestart. Deze oplossing klinkt de actievoerders als muziek in de oren. De provincie gaat echter pas door de bocht nadat een commissie van wijze mannen heeft geadviseerd om de actievoerders zelf verantwoordelijk te maken voor de uitwerking en uitvoering van dit experiment. Niet alleen kunnen ze dan een gebiedseigen invulling geven aan de nieuwe natuur, maar krijgen ze ook een vorm van zelfbestuur. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de door de actievoerders gepropageerde waarde van zelfbeschikking. Geheel tegen de Nederlandse poldertraditie in, mogen de natuur- en milieuorganisaties niet meedoen.

Toch duurt het door het ontstane wantrouwen tussen de

actievoerders en de provincie nog vier jaar voordat het experiment definitief start. De actievoerders willen allerlei afspraken over geld, beoogde prestaties en beleidsruimte vastleggen op papier. Dit leidt uiteindelijk 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 per hectare voor ganzengedoogbeheer en 10 punten per hectare voor natuurlijk bos). Nog belangrijker is het ‘verbod’ op grondaankopen door natuurorganisaties en de ruime begrenzing, zodat de nieuwe natuur feitelijk overal kan worden aangelegd. In 2000 vormen de actievoerders hun actiegroep om in de agrarische natuurvereniging Bosk & Greide en kan de uitvoering starten.

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, 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 blijft het lokale, destructieve, conflict tussen de beschadigde en buitenspel gezette natuur- en milieuorganisaties en de actievoerders sluimeren en het experiment bedreigen. De wortels van dit conflict liggen in 1995. Naast de overheden kregen ook lokale beheerders het toen zwaar te voorduren. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Fryske Gea en de lokale milieugroep SBNL mochten bovendien niet meedoen aan het experiment; hun opvattingen en waarden werden dus actief buitengesloten. 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 tonen echter steeds persoonlijk leiderschap door snel op te treden. Ze zien het gevaar dat het conflict opnieuw escaleert en wijzen consequent op de gemaakte afspraken met Bosk & Greide en de geëigende evaluatiemomenten. Pogingen om de lokale kempanden nader tot elkaar te brengen, halen ondertussen weinig uit. De kloof is te diep.

Pas tien jaar na de introductie van de natuurplannen komen de partijen iets nader tot elkaar. Een eerste oorzaak is de in het experiment ingebouwde afhankelijkheid. Bosk & Greide is verantwoordelijk voor de realisatie van verschillende natuurdoelen, maar voor sommige doelen (bijvoorbeeld heide, bos, moeras) hebben boeren en particulieren weinig belangstelling zodat de uitvoering dreigt te stagneren. Uiteindelijk moet Bosk & Greide dus wel bij de natuurorganisaties aankloppen. Een tweede oorzaak ligt in concrete samenwerking rond andere projecten. Zo leidt een project rond de aanleg van ruitervelden tot praktische samenwerking tussen initiatiefnemer Bosk & Greide en grondeigenaren Staatsbosbeheer en Fryske Gea. Hierdoor leren partijen elkaar op een andere manier kennen. Een derde factor is minder zichtbaar en noemen we stille diplomatie. Dit omvat allerlei pogingen van individuele betrokkenen van provincie, LNV en Staatsbosbeheer om de partijen nader tot elkaar te brengen. Zo stelt LNV een klankbordgroep samen met alle relevante partijen rond een Alterra-onderzoek naar de voortgang van het experiment. Hetzelfde gebeurt rond de provinciale evaluatie in 2005. Daarnaast vervangt de regiodirecteur van Staatsbosbeheer sommige lokale beheerders om de ijzige lokale verhoudingen te ontdoen en samenwerking met Bosk & Greide mogelijk te maken. Dit alles heeft zijn effect. Het onder-

linge vertrouwen neemt toe en in 2006 besluiten de natuurorganisaties toe te treden tot een brede klankbordgroep rond het experiment Gaasterland (Kuindersma & Kolkman, 2005)

Beheerplanproces Wieden-Weerribben

Rond de Wieden-Weerribben is sprake van een ogenschijnlijk klassiek belangenconflict tussen landbouw en natuur. Boeren in het gebied willen (kunnen) uitbreiden maar de externe werking van het Natura 2000-gebied Wieden-Weerribben beperkt de mogelijkheden. Om de zogenaamde instandhoudingsdoelen te bereiken moet de stikstofdepositie namelijk omlaag en deze depositie is deels afkomstig van zo'n 300 melkveehouderijbedrijven in de omgeving. 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 werk- en stuurgroep voor uitwerking van het beheerplan Wieden-Weerribben, bestaande uit onder meer provincie, gemeente, waterschap, terreinbeheerders, LTO en riettelers. Provincie Overijssel tracht 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 doorgekend voor de aanpak van het probleem. Hierbij wordt sterk geleund op (ecologisch) onderzoek en inbreng van deskundigen. Veel minder aandacht is er voor uitwisseling van onderliggende belangen en waarden.

Maar er is meer aan de hand. De spanningen tussen natuur en landbouw dateren al van ver voor de aanwijzing als Natura 2000-gebied. En die historie beïnvloedt de kans van slagen van de huidige conflicthantering. Sinds de crisisjaren (vanaf 1928) zijn enorme inspanningen ge-

leverd om het moeras en kraggeland geschikt te maken voor de landbouw om zo de armoede in het gebied te bestrijden. Hieraan komt vrij abrupt een einde als de natuurbeschermers begin jaren zestig de wind in de zeilen krijgen en de overheid besluit het laatste stukje natuurgebied te behouden en de resterende ontginningen af te blazen. Boeren en gebiedsbewoners ervaren dit als verraad. De waardeoriëntatie van de hardwerkende gebiedsbewoners staat op gespannen voet met die van natuurbeschermers en overheden van buiten, niet alleen wat betreft de gewenste ontwikkeling van het gebied maar ook over hoe je met elkaar om moet gaan. De opgebouwde spanning komt tot ontlading in 1993 als Noordwest Overijssel in het Structuurschema Groene Ruimte wordt aangewezen als Strategische Groenproject (SGP).

De provincie Overijssel beseft dat dit project gevoelig ligt en kiest daarom voor een gebiedsgerichte aanpak met een breed samengestelde bestuurlijke overleggroep die de plannen verder moet uitwerken. Begin 1994 wordt een eerste plan gepresenteerd dat het bestaande natuurgebied uitbreidt met ongeveer 2.000 hectare. Dit 'moerasplan', zoals het al snel in de volksmond heet, veroorzaakt veel onrust. Landbouwgrond wordt opgeofferd aan natuur en enkele tientallen bedrijven zullen moeten verdwijnen. De bewoners vrezen voor het voortbestaan van de landbouw, werkgelegenheid en leefbaarheid in het gebied. Hun protest wordt gesteund door de gemeenteraden van de vier gemeenten IJsselham, Brederwiede, Steenwijk en Zwartsluis. En de bestuurlijke overleggroep moet zijn huiswerk overdoen. Na een radiostilte van twee jaar, moeizame onderhandelingen achter de schermen, inspraak en de nodige wijzingen wordt eind 1996 het zogenaamde gebiedsperspectief vastgesteld. Begonnen als moerasplan, is het accent steeds meer komen te liggen op het behoud van leefbaarheid. De natuurplannen zijn afgezwakt – er wordt

nog maar 1.550 hectare aan de landbouw onttrokken – en de landbouwstructuur wordt verbeterd. Het merendeel van de maatregelen zou uitgevoerd moeten worden in het kader van een landinrichting. Vanaf dat moment geldt het zwaar bevochten gebiedsperspectief voor alle betrokkenen als ‘bijbel’ waaraan niet getornd mag worden. De voor de hand liggende verklaring is dat het gebiedsperspectief voor de meeste partijen voordelen biedt boven het oorspronkelijke plan (win-win). Omdat het belangrijkste deel van de natuurplannen overeind blijft, zijn de natuurorganisaties gerustgesteld. De landbouw is over de streep getrokken door de toezegging van een strikte scheiding tussen natuur en landbouw. Eventuele buffers voor een goede ontwikkeling van de natuur, zouden aan de natuurkant moeten komen, zodat de landbouw en recreatie niet worden belast met de externe werking van de nieuwe natuur.

Door het hoge compromisgehalte berust het gebiedsperspectief echter op een delicaat evenwicht dat nu door Natura 2000 aan het wankelen wordt gebracht. De externe werking houdt zich per definitie niet aan ruimtelijke grenzen en boeren rond het natuurgebied worden daar nu wel degelijk mee geconfronteerd. Vooral de landbouwvertegenwoordigers zien dat als een schending van gemaakte afspraken. Hun gevoelens van onbegrip en zelfs wantrouwen worden versterkt doordat de nieuwe gedeputeerde zich niet volledig achter de afspraken van zijn voorganger schaaft en zij weinig gehoor vinden bij de overige leden van de beheerplancommissie. Binnen deze commissie overheerst de mening dat Natura 2000 en de landinrichting twee afzonderlijke 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 bovengeschied aan gebiedsafspraken (Kuindersma et al., 2010).



Robuuste verbinding in de Gelderse Vallei

Net als in Gaasterland en Noordwest Overijssel leidt de EHS en bijbehorende grondclaim (4.200 hectare) ook in de Gelderse Vallei midden jaren negentig tot spanningen tussen natuur en landbouw. De landbouwvertegenwoordigers stemmen uiteindelijk toe op voorwaarde dat het bij die 4.200 hectare blijft en dat grondverwerking op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. Maar ook hier is sprake van pseudoconsensus. De gemoederen in het Utrechtse dorp Achterberg lopen hoog op. Vooral de ecologische verbindingzone, dwars door het landbouwgebied, moet het ontgelden tijdens een spannende voorlichtingsavond, waar standpunten over en weer vliegen maar verschillen in waardeoriëntaties onbesproken blijven. Provincie Utrecht schort de plannen hierna tijdelijk op. Bovendien probeert de provincie het conflict te sussen door de gewraakte verbindingzone te verleggen naar de grens met de gemeente Veenendaal. Ook in andere deelgebieden waar veel weerstand is, kie-

Foto Tjitte Jan Hogeterp
Gaasterland

zen de provincies Utrecht en Gelderland voor een strategie van ontwijking.

In 2000 krijgt het gebied echter te maken met een nieuwe grondclaim. Dwars door het gebied moet een robuuste verbindingzone worden aangelegd tussen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug waarmee 4.000-5.000 hectare is gemoeid (LNV, 2000). Voor de landbouworganisaties betekent het een schending van de oude afspraak: 4.200 hectare EHS en niet meer. Toch stemmen zij toe de robuuste verbindingzone integraal mee te nemen in de onderhandelingen over het nieuwe reconstructieplan die ondertussen plaatsvinden. Zij kunnen dat doen omdat binnen dat reconstructieproces 'wisselgeld' aanwezig is. De extra claim op landbouwgrond kan gecompenseerd worden. Zo worden een paar kleinere natuurgebieden geschrapt, waardoor een aantal landbouwbedrijven weer kan uitbreiden. Ook wordt een extra landbouwontwikkelingsgebied afgesproken waar de intensieve veehouderij zich vestigt en kan uitbreiden en blijft de vrijwilligheid in de reconstructie centraal staan. Dit alles gebeurt met instemming van de natuurorganisaties (Kuindersma, 2007).

Na de vaststelling van het reconstructieplan in 2005 wordt de robuuste zone verder ingevuld in natuurgebiedsplannen. Dit proces verloopt heel anders dan de begrenzing van de EHS midden jaren negentig. Zo ligt er slechts een globaal begrenzingenvoorstel als met grondeigenaren wordt gesproken. Hierdoor kan men nog schuiven met de nieuwe natuur waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor particulier natuurbeheer. Boeren en landgoedeigenaren kunnen tijdens kleinschalige inspraakavonden hun toekomstplannen kenbaar maken. Die worden vervolgens meegenomen in de definitieve begrenzing. Naast vrijwilligheid, flexibiliteit en particulier natuurbeheer is het beïnvloeden van de beeldvorming een belangrijke succesfactor. Zo bena-

drukken de provincies de aansluiting van de plannen bij de in het gebied gekoesterde waarden, zoals behoud van de landgoederenstructuur en afwisseling van natuur en landbouw. Ze communiceren verder vooral wat de robuuste verbinding niet is: geen zone van één kilometer breed met alleen bos en een hek eromheen, alleen voor het edelhert, zonder mensen en landbouw. Hiermee corrigeren zij de sterk ecologische geënte beelden die op basis van eerder beleidsstukken zijn ontstaan. Dit alles sorteert effect: uiteindelijk wordt de begrenzing van de robuuste verbindingzone zonder grote problemen vastgesteld. Zelfs in Achterberg werken boeren en bewoners actief mee aan de uitvoering van het plan (Kuindersma et al., 2010).

Conclusies en discussie

De cases geven voorbeelden van verschillende typen conflicten en dynamiek. In Gaasterland is sprake van een snel escalierend, destructief conflict tussen overheden en actievoerende bewoners en tussen actievoerders en lokale natuurbeheerders. Na veel pijn en moeite ontwikkelen deze conflicten zich tot min of meer constructieve conflicten. In Noordwest Overijssel ontwikkelt het oorspronkelijke, destructieve conflict tussen gebiedsbewoners en een coalitie van overheden en natuurbeschermers zich na langdurige onderhandelingen tot geëscaleerde harmonie: het gebiedsperspectief komt aan alle belangen tegemoet, maar vertegenwoordigt een wankel evenwicht. Door Natura 2000 steekt het oude, destructieve conflict de kop weer op. In de Gelderse Vallei is na aanvankelijke strubbelingen sprake van een constructief conflict tussen landbouw en natuur dat uitmondt in een gedragen en uitvoerbaar plan voor een robuuste verbindingzone.

De conflicten worden in alle drie gebieden veroorzaakt door belangentegenstellingen tussen bewoners, boe-

ren, overheden en natuurbeschermers. Wat daarbij opvalt, is dat onder de zichtbare strijd tussen landbouw en natuur vaak verschillende waardeoriëntaties schuilgaan (Frouws, 1998; Goverde, 2000). Waarden verwijzen hierbij naar wenselijke, situatie overstijgende, doelen die dienen als leidende principes in het denken van mensen (Rokeach, 1973: p. 5). Waar anderen hierbij kijken naar de rol van verschillende natuurbeelden (Buijs, 2009; Aarts, 1998) blijkt uit deze cases dat het ook kan gaan om meer algemene waarden. Zo botste Natura 2000 in Noordwest Overijssel met gemaakte afspraken over de verdeling van het gebied tussen landbouw en natuur. Private actoren merken dat ‘afsprake is afspraak’, een voor hen belangrijke waarde, met voeten wordt getreden. De provincie is zich daarvan bewust, maar stelt de waarde van loyaliteit aan nationaal beleid voorop. Er is een conflict tussen publieke en private waarden, overeenkomstig wat Jacobs (1992) beschrijft in zijn analyse over stedelijke ontwikkeling. In Gaasterland staan door bewoners gepropageerde waarden als zelfbeschikking en leefbaarheid tegenover de ecologische waardeoriëntatie van natuurbeschermers. Deze verschillen in waarden komen vaak niet of laat aan de oppervlakte.

De wijze waarop overheden of gebiedsregisseurs vervolgens omgaan met het ontstane conflict zijn bepalend voor het verdere verloop. Overheden en andere betrokkenen hebben een sterke voorkeur voor het vermijden van conflicten of, als dat niet meer kan, voor beheersing van het conflict. Een vertrouwde strategie is het vertalen van waarden in belangen (Boonstra, 2006). Het gaat dan niet over de vraag wat een goede ontwikkeling van het gebied is, maar over hoe landbouw en natuur zoveel mogelijk in hun belang tegemoetgekomen kunnen worden, zonder elkaar teveel te schaden. Ingewikkelde en vaak abstracte onderhandelingen in kleine kring, waarin wordt getracht belangen uitruilbaar te maken, horen hierbij. Het

onderliggende waardeprobleem wordt weggedefinieerd of genegeerd. Hoewel deze strategie op korte termijn vaak wel tot overeenstemming 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 verhitte voorlichtingsbijeenkomsten in Gaasterland en Achterberg, waarin de aanwezigen ontdekten wat de EHS voor hen betekende. Er bleek sprake van pseudoconsensus doordat belangrijke stakeholders, hun belangen en waardeoriëntaties niet betrokken waren en de onderhandelingen een hoog abstractieniveau kenden.

Juist doordat overheden en gebiedspartijen in al deze processen trachtten 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 gescaleerd was? 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 Gelderse Vallei trok de provincie Utrecht de gewraakte plannen tijdelijk terug. Ook deze strategieën gaan echter voorbij aan de onderliggende waardeoriëntaties, waardoor hun de-escalerende werking op zijn hoogst tijdelijk is. 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 minster volgde haar advies op 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 doen niet mee) veranderd. Deze niet voor de hand

liggende strategie van contextvariatie blijkt ook elders vaak effectief bij de aanpak van conflicten (Termeer, 2007; Van Dongen *et al.*, 1996).

Bij geëscaleerde conflicten zijn naast aandacht voor verschillende waardeoriëntaties ook ingrijpende aanpassingen in de context nodig. Meestal wordt een compleet nieuw arrangement gevraagd. Dat vraagt veel tijd en inspanningen vanwege het ontstane wantrouwen tussen partijen. Dat vertrouwen te voet komt en te paard vertrekt, speelt in alle casussen. In Gaasterland duurde het 10 jaar eer er weer eerste gesprekken mogelijk waren tussen de landbouw- en natuurorganisaties. In Noordwest Overijssel zijn de wonden van een waardeconflict uit 1960 nog steeds voelbaar. Gebiedsprocessen staan vaak niet op zichzelf maar stapelen zich op eerdere processen en initiatieven, en daarmee op eerder opgebouwd vertrouwen of wantrouwen (Eshuis & Van Woerkum, 2003).

Nieuwe verbindingen groen en groei

Welke lessen kunnen we uit de casussen leren voor het nieuwe beleidsdiscours gericht op het stimuleren van nieuwe verbindingen tussen groen en groei, tussen economie en ecologie en tussen landbouw en natuur?

Les 1

Het groene poldermodel met vertegenwoordigers van overheden en belangenorganisaties die onderhandelen vanuit belangen, draagt het risico in zich van geëscaleerde harmonie. De opvattingen, belangen en waarden van een groeiende groep boeren, burgers en buitenlui komen hierin onvoldoende tot uitdrukking.

Les 2

Het leggen van nieuwe verbindingen klinkt aantrekkelijk, maar is geen sinecure. Achter de *buzz words* groen en groei gaan uiteenlopende en conflicterende waardeoriëntaties schuil. Deze verschillende waarden moeten vroegtijdig in het proces worden onderkend en be-

sproken opdat ze later niet steeds weer opduiken en voor nieuwe spanningen zorgen. Escalatie is immers een kostbare optie, zo leren de casussen.

Les 3

De zoektocht naar nieuwe verbindingen vindt niet plaats in een vacuüm. Nieuw beleid wordt door gebiedsbewoners vaak gezien als zoveelste stapje in een doorgaand gebiedsproces. Het is belangrijk deze historische context en eerder gemaakte afspraken voldoende aandacht te geven. Ook is het belangrijk eenmaal ontstaan vertrouwen te koesteren, immers: vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard (zie ook: Edelenbos, 2002).

Les 4

In gebiedsprocessen liggen nieuwe uitsluitingmechanismen op de loer. Door wegvallende overheidsfinanciering wordt momenteel naarstig gezocht naar nieuwe verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling, waarbij private investeerders groene ontwikkelingen financieren. De focus op private partijen brengt het risico met zich mee dat andere belanghebbenden, zoals bewoners en milieugroepen, die niet financieel maar wel op andere wijze kunnen bijdragen, buiten de boot vallen. Betrokkenen zijn zich daarvan vaak wel bewust. Vanuit overwegingen van procesvoortgang of complexiteitreductie worden deze actoren echter buitengesloten. De voorbeelden laten zien dat dit geen duurzame oplossingen voortbrengt.

Positief geformuleerd: nieuwe verbindingen tussen natuur en landbouw zijn wel degelijk mogelijk als op een goede manier met conflicten wordt omgegaan. Kernfactoren daarbij zijn de vroegtijdige herkenning van waardeconflicten, erkenning van het belang van de historische context van een conflict en het betrekken van nieuwe actoren en hun waarden en belangen bij het zoeken naar duurzame oplossingen.

Summary

New links between economic growth and nature values

Froukje Boonstra, Wiebren Kuindersma & Katrien Termeer

values, stakeholders, constructive conflict, destructive conflict

In current policy and public debates, a green environment and economic growth are no longer viewed as opposites. Nature and economic growth do not exclude each other, but can reinforce each other. Despite the attractiveness of this new discourse, the recent past shows many conflicts between traditional economic and green interests in rural areas in the Netherlands. Based on three case studies this article shows that conflict, if properly handled, can help to make new connections between agriculture and nature. Key factors are the early recognition of the conflict as a value conflict, the acknowledgement of the historical background of the conflict and the importance of including new actors and issues to reach sustainable solutions.

Literatuur

Aarts, N., 1998. Een kwestie van natuur: een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Dissertation, Wageningen University.

Boonstra, W. J., 2006. Polder Limits. A case study of value-conflicts on rural land use. Dissertation Wageningen University.

Buijs, A., 2009. Public Natures. Social representations of nature and local practices. Dissertation, Wageningen University.

Deutsch, M., 1977. The resolution of conflict: Constructive and destructive processes. Yale University Press.

Dongen, H.J. van, W.A.M. de Laat & A.J.J.A. Maas, 1996. Een kwestie van verschil. Delft. Eburon.

Edelenbos, J., 2002. Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking.



Foto **Barend Hazeleger**
bvbeeld.nl. Binnenveld, zuidelijk deel van de Gelderse Vallei, kijkend in de richting van Wageningen

king. Bestuurswetenschappen, nr. 4: 298-322.

Eshuis, J. & C. van Woerkum, 2003. Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a Dutch municipality. *Journal of Environmental Policy & Planning* 5(4), p. 379-396.

Frouws, J., 1998. The contested Redefinition of the Countryside; An Analysis of Rural Discourses in the Netherlands. *Sociologia Ruralis*, 38(1), p. 54-68.

Goverde, H., 2000. Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, In: N. Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel (red.). *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum. Coutinho, p. 43-76.

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.

Kuindersma, W., 2007. Casestudy Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.4. Wageningen.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, D. Brunt & S. van Bommel, 2010. Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen. Alterra-rapport 2056. Wageningen.

Kuindersma, W & G. Kolkman, 2005. Vertrouwen en samenwerking in het EHS-experiment Gaasterland. Een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en). Alterra-rapport 1129. Wageningen.

LNV, 2000. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. 's-Gravenhage.

Pruitt, D.G. & J.Z. Rubin, 1986. *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement*. New York. McGraw-Hill.

Rockeach, M., 1973. *The Nature of Human Values*. New York, The Free Press.

Termeer, C.J.A.M., 2007. Betekenissen van publiek leiderschap voor maatschappelijke innovatie. *Bestuurskunde* 2: 104-113.