

NAAR EEN KENNISAGENDA VOOR VERMAATSCHAPPELIJING VAN NATUUR

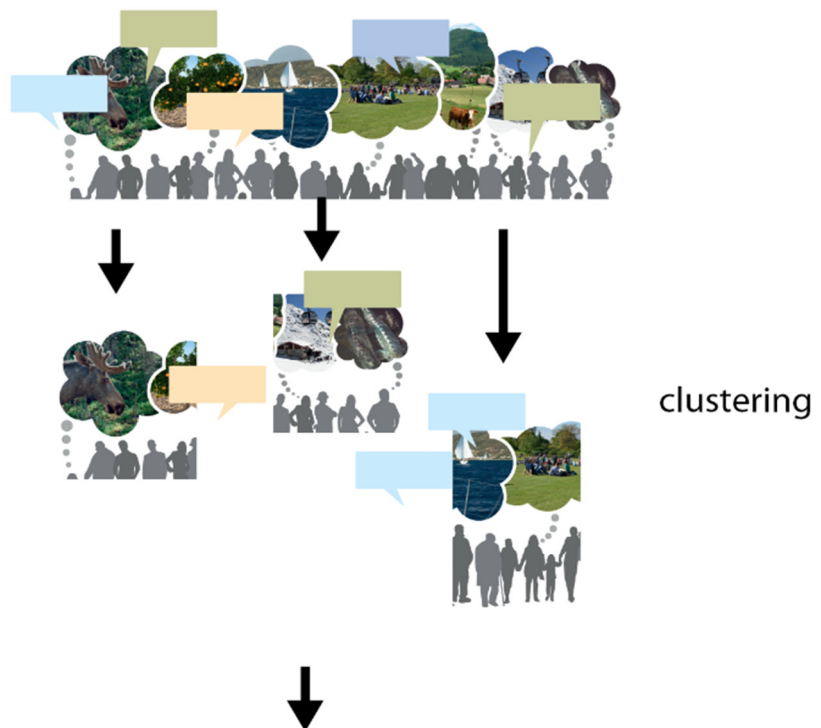
Achtergrondstudie

Auteurs: Hendrien Bredenoord, Saskia van Broekhoven, Joep Dirx, Didi van Doren, Rob Folkert, Eva Kunseler, Femke Verwest, Pim Vugteveen & Judith Westerink (PBL & WUR)

Editors: Eva Kunseler en Saskia van Broekhoven (PBL)

02 July 2018

Beelden van vermaatschappelijking



Colofon

Naar een kennisagenda voor vermaatschappelijking van natuur

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2018

PBL-publicatienummer: 3339

Contact

saskiavanbroekhoven@pbl.nl

Auteurs

Hendrien Bredenoord, Saskia van Broekhoven, Joep Dirx, Didi van Doren, Rob Folkert, Eva Kunseler, Femke Verwest, Pim Vugteveen & Judith Westerink (PBL & WUR)
Eva Kunseler en Saskia van Broekhoven (eds)

Met bijdragen van

Hoofdstuk 4: Dana Kamphorst en Alwin Gerritsen (WUR)

Review

Prof. dr. Martijn van der Steen (EUR & NSOB) en prof.dr.ir. Katrien Termeer (WUR)

Redactie figuren

Sandy van Tol & Sasha Tisma (PBL)

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Bredenoord et.al. (2018), Naar een kennisagenda voor vermaatschappelijking van natuur, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Contents

1	INLEIDING	6
1.1	Vermaatschappelijking als beweging	6
1.2	Vermaatschappelijking van natuur	8
1.3	Doel van deze notitie: naar een kennisagenda	9
1.4	Opbouw van de notitie en leeswijzer	10
2	DEFINITIE EN MEERVOUDIGE BETEKENIS VERMAATSCHAPPELIJING VAN NATUUR	12
2.1	Definitie van vermaatschappelijking van natuur	12
2.2	Meervoudige betekenis van vermaatschappelijking van natuur	13
2.2.1	Verschillende dimensies die betekenis geven aan sturing en evaluatie vermaatschappelijking van natuur	13
2.3	Perspectieven op vermaatschappelijking	19
2.4	Reflectie en kennisvragen	20
3	NATUURBELEID EN VERMAATSCHAPPELIJING	21
3.1	Beleidstheorieën voor natuur	21
3.1.1	Wat is een beleidstheorie?	22
3.1.2	Reconstructie beleidstheorieën	22
3.1.3	Beelden van de beleidstheorieën	23
3.2	Analyse beleidstheorie op sturing	24
3.3	Reflectie en kennisvragen	28
4	EVALUATIETHEORIEËN EN –METHODES	30
4.1	Twee perspectieven op evalueren	30
4.2	Evaluatiemethodes en technieken	32
4.3	Vergelijking evaluatiemethodes	35
4.4	Reflectie en kennisvragen	36
5	GEZAMENLIJKE KENNISAGENDA	38
5.1	Introductie	38
5.2	Kennislijnen en kennisvragen	39
6	REFERENTIES	44
	Bijlage 1 Aanpak	49
	Bijlage 2 Perspectieven op vermaatschappelijking van natuur	50
	Bijlage 3 Reconstructie beleidstheorie	53

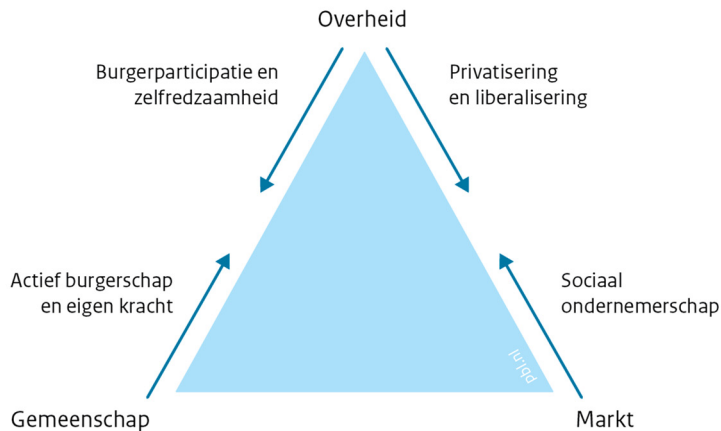
1 Inleiding

1.1 Vermaatschappelijking als beweging

In steeds meer sectoren in Nederland zien we initiatieven waarin netwerken van burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties het initiatief nemen op terreinen waar tot voor kort vooral de overheid actief was (Van der Steen et al., 2015). Hajer (2011) spreekt hierbij over de opkomst van de energieke samenleving. Hoewel overheden lange tijd de belangrijkste speler waren in het realiseren van publieke waarden, spelen in de energieke samenleving steeds vaker ook andere actoren daar een rol in ((Hajer, 2011); (PBL, 2013); (Van der Steen et al., 2013); (Van der Steen et al., 2016)). Dit is een beweging vanuit twee kanten (zie figuur 1.1), die vanuit diverse motieven wordt gevoed (zie tekstbox 1.1). Enerzijds nemen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties –zoals hierboven beschreven – zelf initiatieven, ook zonder dat zij daar door overheden om zijn gevraagd of toe verplicht. Dat kan een reactie zijn op een terugtrekkende overheid, maar is zeker ook een gevolg van het feit dat de samenleving mondiger is geworden, betrokken bij maatschappelijke doelen en meer in staat, en ook bereid, het initiatief naar zich toe te trekken om haar doelen te realiseren ((Hajer, 2011) (Van der Steen et al., 2013)(Van der Steen et al., 2016)). Anderzijds is ook het beleid in beweging, waarbij de overheid publieke opgaven meer met de samenleving oppakt of teruglegt bij de samenleving. Dat doet ze zowel door het privatiseren en liberaliseren van activiteiten waarvan ze vindt dat die beter door de markt kunnen worden uitgevoerd, als door te streven naar burgerparticipatie en zelfredzaamheid van burgers. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van het begrip participatiesamenleving, maar ook aan de omgevingswet en omgevingsvisie die aanzetten tot meer participatie (co-creatie) en daarmee vermaatschappelijking versterken.

Dit proces, waarbij vanuit twee richtingen een groter deel van de samenleving betrokken raakt bij creatie van publieke waarden, wordt *vermaatschappelijking* genoemd (Van der Steen et al. 2013). Beide ontwikkelingen vinden gelijktijdig plaats en beïnvloeden elkaar (figuur 1.1). Initiatieven die hieruit voorkomen leiden bijvoorbeeld tot mantelzorg, energiecoöperaties, autodelen, een buurtbibliotheek of volkstuinen.

Vermaatschappelijking als beweging in de samenleving en het overheidshandelen



Bron: Van der Steen et al. 2013

Concept

Figuur 1.1. Vermaatschappelijking als beweging in de samenleving en het overheidshandelen (Van der Steen et al. 2013)

Tekstbox 1.1 Bewegredenen voor vermaatschappelijking

De beweegredenen en motivaties voor de tendens richting de vermaatschappelijking van publieke waarden zijn meerledig. Zo zijn er financiële overwegingen – zoals het streven naar een kleine overheid, de wens te bezuinigen op overheidsuitgaven – naast ook een belangrijke inhoudelijke drijfveer: de overheid ziet zich genoodzaakt de samenleving bij de realisatie van beleid te betrekken, omdat zij zich in een toenemende mate geconfronteerd ziet met complexe maatschappelijke vraagstukken die een meervoud van actoren, belangen, en percepties op relevante problemen en oplossingen met zich meebrengt (Teisman et al., 2009, Ministerie van EZ, 2017). Beleidsvorming op deze vraagstukken vraagt om de kennis, inzet en middelen van andere partijen. Een politiek-bestuurlijke aanleiding voor de overheid om de transitie naar vermaatschappelijking in te zetten is dat zij een afstand tussen het beleid en de samenleving waarneemt. De trend van vermaatschappelijking vindt plaats tegen de achtergrond van wat Hajer (2011) horizontalisering noemt: de veranderde verhouding tussen overheid en burger die maakt dat die laatste niet zo maar aanneemt wat de overheid te vertellen heeft. De legitimiteit van besluiten van overheden is niet langer vanzelfsprekend. Overheden en andere gezagsdragers hebben te maken met steeds mondiger burgers die met (via het internet vergaarde) informatie beleidsvoornemens, vaak met succes, ter discussie stellen.

Waar sommigen vermaatschappelijking zien als een 'bloei aan lokale initiatieven', waarbij vooral het eigen initiatief, kracht en motivatie vanuit de samenleving centraal staat, zien anderen vermaatschappelijking als een 'overheidstekort', waarbij de maatschappij actief wordt omdat de publieke waarde anders niet wordt gerealiseerd (Van der Steen et al., 2013). Vermaatschappelijking kent dan ook zowel positieve als negatieve effecten t.o.v. het realiseren van publieke waarden. Zo kan meer participatie wellicht tot meer betrokkenheid bij bijvoorbeeld natuurbeheer leiden, tot integratie van kwetsbare groepen in de samenleving, of tot een meer sociale of duurzame vorm van ondernemerschap. Tegelijk is het nog te bezien of burgers wel voldoende tijd hebben en zich wel geroepen voelen om te zorgen dat de

betreffende publieke waarden bereikt worden, en of deze waarden door burgers goed genoeg vervuld (kunnen) worden¹.

1.2 Vermaatschappelijking van natuur

Vermaatschappelijking speelt ook in het natuurdomein. Ook hier nemen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers zelf initiatief om natuur te realiseren, te beschermen of te beheren, of om de impact van hun handelen op natuur te verkleinen. Rijk en provincies hebben – in zowel de Rijksnatuurvisie ((Ministerie van EZ, 2014)) en provinciale natuurvisies als in het Natuurpact (Ministerie van EZ & IPO 2013) – hun ambities verbreed van behoud en herstel van biodiversiteit naar het versterken van de relatie tussen natuur en economie en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Het Rijk constateerde als aanleiding voor de Rijksnatuurvisie dat “de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur intensiever en breder is geworden, terwijl aan de andere kant de bescherming van soorten en habitats voor veel mensen enigszins op afstand is komen te staan, alsof ze die meer als een zaak van de overheid beschouwen dan als iets wat hen zelf aangaat” (Ministerie van EZ 2014). Deze constatering werd gevoed door diverse ontwikkelingen (zie tekstbox 1.2).

Tekstbox 1.2 Ontwikkelingen die bijdragen aan vermaatschappelijking van natuur

Ontwikkelingen die o.a. hebben bijgedragen aan de vermaatschappelijking van natuur zijn de forse bezuinigingen in overheidsbudget voor natuurbehoud en -bescherming, ideologische overwegingen over de rol van de overheid en de samenleving in de zorg voor natuur, de grote opgave qua natuurdoelen en de erkenning dat overheden die opgave niet alleen kunnen realiseren maar de inzet, kennis, en middelen van burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven nodig hebben, zeker waar natuurdoelen verder reiken dan ecologische doelen (bijvoorbeeld via functiecombinaties). Bovendien was sprake van een afnemend draagvlak voor het natuurbeleid, terwijl er wel een groot draagvlak bleef voor natuurbescherming (De Boer et al. 2014). Na een periode van relatieve consensus over hoe het natuurbeleid eruit moest zien ontstond er discussie over het natuurbeleid en kwamen er discoursen op die een kritische toon aansloegen over de koers van het beleid (Buijs et al. 2013; Beunen et al. 2012).

Buijs et al. (2012; 2017) onderscheiden drie discourses over het natuurbeleid welke gedurende de afgelopen circa 25 jaar speelden. . Dominant is volgens hen steeds het ‘Ecologie voorop’ discours geweest, dat zich richt op bescherming van door deskundigen bepaalde natuur. Daarnaast kwam het discours ‘Verbreiding en verankering’ op, welke stelt dat er een kloof is tussen het dominante natuurbeheer en de natuur die burgers willen. Gestreefd werd naar het vergroten van de legitimiteit van het beleid, in samenspraak met de maatschappij en met meer ruimte voor afwijkende natuurbeelden en “mensenwensen” binnen het natuurbeleid. Recent kwam daarnaast het ‘Co-creatie en Economie’ discours op, welke stelt dat het natuurbeleid technocratisch en elitair is geworden en problematiseert dat Nederland ‘op slot gaat’ door het natuurbeleid. Beide discourses presenteren natuurbescherming als gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en maatschappij. Buijs et al. (2014) beschrijven hoe de opkomst van kritische discourses samengaan met de veranderde politiek-bestuurlijke context bij het aantreden van ‘Rutte 1’ in 2010 (tegen de achtergrond van bredere veranderingen in beleid en maatschappij gaande vanaf jaren ‘90, waaronder decentralisatie) en een belangrijke rol hebben gespeeld in de forse veranderingen in het natuurbeleid vanaf 2010.

¹ Onderzoek naar vermaatschappelijking in de zorg laat bijvoorbeeld een aantal dergelijke risico’s zien (Bredenwold, 2014, Koops en Kwekkeboom, 2005, Van den Broek et al., 2016). Zo is de vraag mensen met een beperking wel voldoende steun krijgen wanneer zorg aan de maatschappij wordt overgelaten, en zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen bij de beschikbaarheid en bereidheid van burgers om mantelzorg te verlenen (Koops en Kwekkeboom, 2005, Van den Broek et al., 2016).

Initiatieven waar burgers en bedrijven betrokken zijn bij de realisatie van natuur, zijn bijvoorbeeld stadslandbouw, projecten rond natuur in de stad of combinaties van natuur met andere functies, zoals waterberging of landbouw. Dergelijke projecten zijn niet alleen vanuit natuurbelangen relevant maar raken ook aan grote maatschappelijke vraagstukken zoals het verduurzamen van de landbouw en ontwikkelen van natuurinclusieve landbouw, het omgaan met klimaatadaptatie door bijvoorbeeld meer groen in de stad of combineren van water en natuur functies, en het ontwikkelen van sterke en leefbare stedelijke regio's door experimenten met natuur in de stad. Anderzijds kunnen deelnemers aan maatschappelijke initiatieven ook waarden nastreven die aansluiten bij thema's die (letterlijk) dicht bij huis spelen, zoals een plezierige woonomgeving of lagere energierekening, of juist vooral ecologische waarden willen realiseren, zoals het Binnenveld bij Wageningen. De waarden die de overheden nastreven met vermaatschappelijking en de waarden die maatschappelijke initiatieven nastreven hoeven niet persé dezelfde te zijn (PBL, 2016a).

Ondanks de toenemende beleidsaandacht voor vermaatschappelijking van natuur bij Rijk en provincies, is de constatering op basis van deze korte uiteenzetting dat het beeld van zowel de beweegredenen, de betekenis als de implicaties van vermaatschappelijking onderhevig is aan diverse inzichten. Dat maakt vermaatschappelijking een meervoudig begrip dat ten behoeve van beleidsanalyse en – evaluatie nader gespecificeerd en geduid dient te worden. Vermaatschappelijking van natuur is overigens niet nieuw want natuurbescherming is lange tijd een overwegend particulier initiatief geweest. Denk bijvoorbeeld aan de oprichting van natuurmonumenten door burgers in 1905 om gezamenlijk het Naardermeer te kopen. Zo ontstond het eerste natuurreservaat van Nederland en werd voorkomen dat het een vuilstort zou worden. Pas sinds halverwege de 20^e eeuw is de overheid sterk geactiveerd volwaardig mee te doen en het voortouw te nemen vanwege onmiskenbare milieu- en natuurincidenten (Klijn, 2011, De Moor 2014 & 2017, PBL 2018b).

1.3 Doel van deze notitie: naar een kennisagenda

De overheid heeft haar ambities verbreed van behoud en herstel van biodiversiteit, naar het versterken van de relatie tussen natuur en samenleving en natuur en economie (ook wel verbredingsdoelen genoemd). Deze hernieuwde beleidsaandacht voor vermaatschappelijking van natuur brengt nieuwe onderzoeksvragen met zich mee en vraagt om bijpassend onderzoek van PBL & WUR, dat erop gericht is met kennis bij te dragen aan de kwaliteit van politiek-bestuurlijke afwegingen op het gebied van natuur bij overheden. Dat geldt zowel voor de verkennende als evaluatieve onderzoekstaken op het gebied van natuur, die tot de kerntaken van het PBL en WUR (via de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M)) behoren². Dit doen we o.a. in de Lerende evaluatie van het Natuurpact (afgekort LEN), de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenningen. Het PBL heeft in samenwerking met de WUR de onderzoeksvragen verkend in een Kennisagenda Vermaatschappelijking van natuur. Daarbij is de aandacht vooral uitgegaan naar het verkennen van de kennisvragen rond evaluatie-onderzoek om daarmee tegemoet te komen aan de wens van LNV en provincies om in aankomende beleidsevaluaties (zoals de Balans en LEN) aandacht te besteden aan de effecten van vermaatschappelijking voor zowel biodiversiteitsdoelen alsmede verbredingsdoelen.

² De WOT N&M is een onderdeel van Wageningen University & Research dat wettelijke onderzoekstaken uitvoert voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) op het gebied van natuur en agromilieumilieu. Eén van deze wettelijke onderzoekstaken is het bijdragen aan het in de Wet Natuurbescherming bedoelde wetenschappelijke rapportages van het PBL over de ontwikkelingen in de natuur en de voortgang van het natuurbeleid (Wet Natuurbescherming art 1.9 lid 2).

Deze notitie is primair bedoeld als een startpunt voor verdere kennisontwikkeling over vermaatschappelijking van natuur (zie bijlage 1 voor een beschrijving van achtergrond en aanpak). Het doel van deze notitie is een gezamenlijk beeld en taal te ontwikkelen voor onderzoekers van PBL en WOT N&M, opdat zij herkennen hoe zij vermaatschappelijking onderzoeken, welke (beleids)aannames daar leidend in zijn en welke invalshoeken op vermaatschappelijking zij daardoor belichten, danwel onderbelichten. Een aanvullend doel is om externe partijen te informeren over kennisvragen die voor PBL en WOT N&M relevant zijn alsmede het onderzoek dat ze de komende 5 jaar van PBL en WOT N&M kunnen verwachten. De kennisagenda laat zien dat er nog veel kennislacunes zijn. We hopen dat de kennisagenda andere partijen inspireert om deze kennislacunes gezamenlijk op te pakken.

Aan de hand van een analyse van de meervoudigheid van het begrip van vermaatschappelijking van natuur werken we toe naar een gezamenlijke kennisagenda van PBL en WOT N&M waarin de belangrijkste lijnen voor toekomstig onderzoek en de inzichten die dit oplevert voor het beleid worden geschetst. De toenemende aandacht voor vermaatschappelijking van natuur in het natuurbeleid en de daarmee gepaard gaande verwachtingen roepen nieuwe kennisvragen op over de relatie tussen natuur en samenleving. Dit vraagt om nieuwe manieren van kennisontwikkeling waarbij de aanwezige (praktijk)kennis van zowel overheden als maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt gebruikt. Daarnaast is de kennisagenda ook relevant voor beleidsmakers werkzaam bij Rijk en provincies die bezig zijn met beleidsontwikkeling op thema natuur en samenleving. Ingegeven door de wens bij het Rijk en de provincies om de kennisontwikkeling op het thema 'vermaatschappelijking van natuur' te versnellen, geeft deze kennisagenda hen inzicht in welke kennislacunes en vragen opgepakt gaan worden. Ook worden de inzichten die we het beleid daarmee kunnen bieden geschetst. Het streven is de uitwerking van de onderzoeksprogrammering de komende jaren te koppelen aan deze kennislijnen.

1.4 Opbouw van de notitie en leeswijzer

Met het meedoen en betrekken van verschillende actoren in het natuurdomein, wordt het voor onderzoek en beleidsvorming steeds relevanter om inzicht te krijgen in de verschillende ideeën over en perspectieven op vermaatschappelijking van natuur die verschillende partijen en individuen hebben. Vanuit een beleidsmaker, bedrijf of burger, maar ook tussen individuen binnen deze groepen en zelfs door eenzelfde individu, kan hier verschillend naar worden gekeken. Deze notitie verkent dan ook in de eerste plaats (hoofdstuk 2) de verschillende manieren waarop vermaatschappelijking van natuur begrepen kan worden. Door verschillende dimensies ten aanzien van motieven/waarden en de bestuurlijke organisatie van vermaatschappelijking te identificeren, wordt het bewustzijn van onderzoekers en beleidsmakers vergroot over de verschillende zienswijzen die over vermaatschappelijking bestaan en hoe de keuze hierin van invloed is op de opzet en uitkomst van onderzoek en beleid. Door een meervoudig begrip van vermaatschappelijking te erkennen en te ontwikkelen kunnen we beter inzicht krijgen in: a) de beweging van vermaatschappelijking vanuit verschillende invalshoeken en zienswijzen; b) spanningen en synergiën tussen deze invalshoeken; en c) de wijze waarop een meervoudige kijk consequenties heeft voor de wijze waarop sturing op en evaluatie van vermaatschappelijking plaatsvindt. Erkenning van deze meervoudige kijk biedt beleidsmakers waardevolle input voor verdere uitwerking van de nu nog weinig concreet uitgewerkte ambitie van overheden om de beweging van vermaatschappelijking verder te stimuleren, en vergroot bewustwording bij beleidsmakers over de aanwezige variatie in handelingstheorieën van initiatiefnemers, en hoe dit – al dan niet – raakt aan hun eigen handelingstheorieën (i.e. veronderstellingen en aannames over het belang en de verwachte effecten van (beleids)acties en opties).

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de handelingstheorieën van overheden (m.a.w. de beleidstheorieën). We besteden aandacht aan beleidstheorieën omdat dit een belangrijke basis vormt voor evaluatieonderzoek dat PBL en WUR uitvoeren (denk bijv. aan de Balans voor de Leefomgeving en de Lerende evaluatie natuurpact). Het Rijk en de provincies zijn op het moment nog aan het verkennen hoe ze maatschappelijke initiatieven voor natuur kunnen aanjagen, verder brengen, of kunnen verbinden met hun ambities. We verkennen de beleidstheorieën door de relaties tussen beleidsdoelen, (mogelijke) interventies en (verwachte) effecten hiervan op doelen en ambities in beeld te brengen. Dit doen we o.b.v. reconstructies van gehanteerde beleidstheorieën op verschillende schaalniveaus (VN, EU, nationaal en provinciaal). We verkennen aan de hand van onderscheiden dimensies in hoofdstuk 2 hoe we deze terugzien in de uitgangspunten en aannames onder de beleidstheorieën.

Voortbouwend op het punt dat het verschijnsel vermaatschappelijking op verschillende manieren kan worden bekeken, en dat aannames over (causale) relaties tussen beleidsdoelen, mogelijke interventies en effecten op doelen en ambities in de beleidstheorieën voor vermaatschappelijking variëren, gaan we in hoofdstuk 4 in op de mogelijke aanpakken voor beleidsanalyse en – evaluatie. We verkennen het scala aan evaluatiemethoden dat beschikbaar is om vermaatschappelijking van natuur op verschillende wijze, en vanuit verschillende evaluatie perspectieven te onderzoeken.

Deze notitie sluiten we af met een gezamenlijke kennisagenda (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk worden de kennislijnen geformuleerd op het gebied van natuur en samenleving die in de komende 5 jaar in PBL en WOt-onderzoeksprogrammering uitgewerkt worden.

2 Definitie en meervoudige betekenis vermaatschappelijking van natuur

Zoals we in de inleiding schetsen vindt ook binnen het natuurdomein een trend van vermaatschappelijking plaats. Echter, zoals aangegeven in de inleiding, beschikken we nog niet over gedeelde definities van dit fenomeen en over concepten om het te duiden. Beleidsmakers en onderzoekers kunnen vanuit verschillende zienswijzen en disciplines naar dit onderwerp kijken, en daarmee op verschillende manieren betekenis geven aan vermaatschappelijking. Het ontbreekt dan ook aan inzicht in de meervoudigheid van het begrip van vermaatschappelijking. Het is van belang om de diverse ideeën over vermaatschappelijking van de overheid en maatschappelijke partijen te (h)erkennen om deze in het (evaluatie)onderzoek (beschrijving, analyse, oordeelsvorming) van dit fenomeen mee te kunnen nemen alsmede in het identificeren van relevante beleids- en sturingsopties (aanbevelingen). We gaan in dit hoofdstuk in op de vraag waar we het over hebben als het over vermaatschappelijking van natuur gaat. Dit doen we door diverse dimensies van vermaatschappelijking te bespreken in twee categorieën: motieven/waarden en de bestuurlijke organisatie. We eindigen het hoofdstuk met een reflectie en een overzicht van kennisvragen.

2.1 Definitie van vermaatschappelijking van natuur

We hanteren de volgende definitie van vermaatschappelijking van natuur:

Een beweging waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer initiatief nemen en/of participeren in, en/of mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van publieke waarden op het gebied van natuur³.

Vooropgesteld stellen we dat vermaatschappelijking niet hetzelfde is als (meer) maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, hoewel beide begrippen veel raakvlakken hebben en ook vaak naast elkaar worden gehanteerd (Buijs et al. 2017)⁴. Vermaatschappelijking gaat in essentie om een verandering van door wie en hoe publieke waarden op het gebied van

³ In deze definitie hanteren we ten aanzien van natuur een breed begrip. Mensen kunnen heel verschillende ideeën hebben over wat natuur is, het kan gaan om natuur van voordeur tot Waddenzee, om zon, zee, wind, stilte en donkerte (Ministerie LNV 2000).

⁴ Maatschappelijke betrokkenheid gaat over de relatie van mensen met natuur en de mate van en wijze waarop zij daarbij betrokken (willen) zijn. Betrokkenheid komt tot uiting in de waardenopvattingen en het meedenken en/of meedoen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij natuur. Het begrip maatschappelijke betrokkenheid bij natuur heeft dan ook een meer emotioneel en persoonlijk karakter dan het begrip vermaatschappelijking (PBL 2018b).

natuur gerealiseerd worden. De rollen van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden (in relatie tot elkaar) bij het realiseren van deze waarden zijn in beweging. Vermaatschappelijking is daarmee gerelateerd aan veranderingen in sturingsvormen van de overheid in relatie tot andere actoren in het algemeen, zoals de verschuiving van 'government' naar 'governance', en verschillende sturingsvormen zoals onderscheiden door Van der Steen et al. (2014). Binnen 'vermaatschappelijking van natuur' beschouwen we 'vermaatschappelijking van natuurbeleid' als een verandering in de rol van de overheid waarbij bedrijven, burgers en/of maatschappelijke organisaties in grotere mate participeren in vorming en uitvoering van natuurbeleid. Vermaatschappelijking is een beweging die kan bijdragen aan de realisatie van biodiversiteitsdoelen, maar ook aan de verbrede ambities van het huidige natuurbeleid: 'versterking maatschappelijke betrokkenheid' en 'versterken natuur-economie verbindingen'. Bij deze laatste twee ambities wordt vermaatschappelijking ook expliciet nagestreefd (Ministerie van EZ, 2014).

In de volgende paragrafen gaan we nader in op verschillende manieren waarop vermaatschappelijking betekenis krijgt.

2.2 Meervoudige betekenis van vermaatschappelijking van natuur

De beweging van vermaatschappelijking is een dynamisch proces (zie figuur 1.1); het hangt af van welke actoren betrokken zijn, wat ze willen, hoe ze handelen, en waartoe hun handelen zou moeten leiden. Vanuit verschillende aannames, motieven, behoeften en wensen kan door verschillende actoren als beleidsmakers, bedrijven en burgers betekenis en invulling worden gegeven aan vermaatschappelijking van natuur. Daarnaast kan hun handelen op verschillende manieren en vanuit verschillende invalshoeken worden geëvalueerd.

Als onderzoekers of 'evaluatoren' van PBL/WUR is het van belang bewust te zijn van verschillende "lenzen" op vermaatschappelijking van natuur en hoe dit (ons perspectief op) het handelen van betrokkenen bij maatschappelijke initiatieven vormt. Het gaat dan ook om bewustzijn van de betekenis van vermaatschappelijking die je als onderzoeker zelf hanteert en hoe dat jouw onderzoek stuurt, afbakt en van invloed is op de uitkomsten (c.f. Buitelaar en Hamers, 2016). Het is dus belangrijk om oog te hebben voor de verschillende mogelijke betekenissen en invulling van vermaatschappelijking van natuur om als zodanig:

- Aannames onder beleids- en handelingstheorieën te kunnen herkennen (zie hoofdstuk 3)
- Aannames onder de eigen evaluatietheorie expliciet te maken (zie hoofdstuk 4)

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de aannames achter vermaatschappelijking, in termen van 'dimensies' van vermaatschappelijking.

2.2.1 Verschillende dimensies die betekenis geven aan sturing en evaluatie vermaatschappelijking van natuur

De aannames die de wijze bepalen waarop we vermaatschappelijking bekijken, zijn gebaseerd op opvattingen die we hier beschrijven in de vorm van zeven dimensies die we relevant achten om de betekenis van vermaatschappelijking van natuur te duiden. Het gaat daarbij om dimensies ten aanzien van:

- a) Motieven en waarden
- b) De bestuurlijke organisatie

De eerste categorie - motieven /waarden – gaat over opvattingen over hoe en door wie publieke waarden op het gebied van natuur vervuld zouden moeten worden, en waarom/waartoe iemand iets met (vermaatschappelijking van) natuur zou willen. Er zijn vier dimensies:

1. *Beeld van de (gewenste) samenleving.* Er bestaan diverse (ideaal)beelden over hoe de samenleving zou moeten functioneren, neigend naar meer individualistisch of meer als sterke gemeenschap. Beelden t.a.v. de gewenste samenleving geven invulling aan de manier waarop mensen met elkaar omgaan (Held, 2006)
2. *De legitimiteit van overheidssturing.* Er bestaan diverse standpunten ten aanzien van de legitimiteit van overheidssturing in het vervullen van publieke waarden, die samenhangen met een meer liberaal versus collectivistisch maatschappijbeeld (Held, 2006).
3. *Definitie en betekenis van natuur.* Er bestaan verschillende beelden over wat natuur is, waaronder de vier natuurbeelden zoals opgesteld in de Nature Outlook (PBL 2017).
4. *Motieven voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.* Overheden, burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties hebben diverse motieven om respectievelijk maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te stimuleren of betrokken te zijn bij natuur. Aan de hand van Buijs et al. (2017) onderscheiden we zes motieven die in Rijksbeleid ten aanzien van maatschappelijke betrokkenheid in de periode 1990-2015 te herkennen zijn.

De tweede categorie van dimensies – de bestuurlijke organisatie – beschrijft opvattingen over hoe vermaatschappelijking als proces verloopt, en wie daar welke rol in heeft. Er zijn drie dimensies:

5. *Modi van sturing.* De manier waarop wordt gestuurd op de realisatie van publieke waarden en doelen, en de rollen die publieke en private partijen hierin hebben, kan variëren, neigend naar meer hiërarchische sturing tot meer zelfsturing.
6. *Rol van kennis.* De wijze waarop kennis over sturing en handelen wordt geproduceerd, via de wetenschappelijke of transdisciplinaire route.
7. *Probleemdefinities.* De manier waarop problemen worden gedefinieerd en afgebakend is van invloed op de manier waarop beleid wordt gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd (Hisschemoller and Hoppe, 1996).

Een nadere toelichting op de dimensies volgt hieronder. Alhoewel we de dimensies apart beschrijven, zijn zij in de praktijk sterk met elkaar verweven. Zo is de dimensie 'sturingsmodi' verwant aan 'legitimiteit van overheidssturing', en heeft een 'probleemdefinitie' ook invloed op de 'sturingsmodi'.

1. *Beeld van de (gewenste) samenleving*

Mensen hebben uiteenlopende beelden van de wijze waarop een individu zich in een (ideale) samenleving verhoudt tot het collectief. Deze dimensie loopt van een individualistische samenleving tot een samenleving van sterke gemeenschappen (Held, 2006). In een individualistische samenleving vinden mensen hun autonomie belangrijk. Zorgen voor elkaar is gedelegeerd naar collectieve voorzieningen, zoals verzekeringen en overheidsinstanties. Dit verhoogt de onafhankelijkheid en verlaagt de verantwoordelijkheid voor anderen. In een samenleving van sterke gemeenschappen bestaat juist onderlinge afhankelijkheid en solidariteit. Persoonlijke tegenslagen worden gemeenschappelijk opgevangen. Mensen zorgen voor elkaar en voelen zich voor elkaar verantwoordelijk. Zelfontwikkeling en zelfontplooiing van het individu zijn ondergeschikt aan het welzijn van de gemeenschap. In een individualistische samenleving kan vermaatschappelijking van natuur betekenen dat mensen lid worden van een professionele natuurorganisatie. In een samenleving met sterke gemeenschappen betekent vermaatschappelijking van natuur dat gemeenschappen hun

natuur zelf organiseren en zelfsturingsarrangementen ontwikkelen voor beheer en gebruik (Ostrom 1990). Veel burgerinitiatieven hebben een dergelijke filosofie en opzet (al gaan ze in de regel niet zo ver als het ondergeschikt maken van het individu aan de gemeenschap).

2. De legitimiteit van overheidssturing

De legitimiteit van overheidssturing hangt samen met het (gewenste) beeld van de inrichting van de maatschappij, uiteenlopend van een liberaal tot collectivistisch beeld (Held, 2006). Vanuit een liberaal maatschappijbeeld is er sprake van een kleine overheid die zich zo min mogelijk met de keuzes van individuele burgers en bedrijven bemoeit. In een liberale maatschappij wordt vermaatschappelijking van natuur dan ook ervaren als het 'teruggegeven van de natuur aan de mensen' en het aanmoedigen van een 'bloei aan lokale initiatieven'. Er komen minder regels betreffende het gebruik van natuur en publiek bezit van natuur wordt afgebouwd. Het is ongewenst als natuur de economie beperkt, terwijl natuur met economische waarde wordt omarmd. De overheid heeft vooral een taak in het scheppen van gunstige condities voor economische ontwikkeling. Vanuit een collectivistisch maatschappijbeeld is een sterke overheid daarentegen essentieel voor het verwezenlijken van het publieke belang door het creëren van condities voor keuzevrijheid via het (her)verdelen van macht, geld en kennis. In een collectivistische maatschappij wordt juist benadrukt dat 'natuur van ons allemaal is' en wordt van de overheid gevraagd voor deze publieke voorziening te zorgen. Vermaatschappelijking wordt gezien als onnodig, want de overheid vertegenwoordigt immers de maatschappij in het realiseren van publieke waarden ten aanzien van natuur. Of vermaatschappelijking wordt gezien als 'overheidstekort', waarbij maatschappelijke actoren de gaten opvullen die de overheid laat vallen omdat de publieke waarde anders niet wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld als gevolg van bezuiniging). Perspectieven op beide vormen van legitimiteit van overheidssturing komen terug in het politieke en beleidsmatige debat in Nederland. Allerhande privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties duiden echter op een verschuiving van een meer collectivistisch naar een meer liberaal beeld, die de beweging van vermaatschappelijking onderschrijft.

3. Definitie en betekenis van natuur

Deze dimensie gaat in op de definitie en betekenis van natuur zoals die tot uiting komt in natuurbeelden (Buijs, 2009). Deze beelden variëren van ecocentrisch (natuur en natuurlijke processen centraal: wildernis als ideaal, natuurbescherming als noodzaak) tot antropocentrisch (mens en het nut voor mensen centraal, natuur kan worden gebruikt). Tussen deze uitersten bevinden zich natuurbeelden die harmonie tussen mens en natuur nastreven door ofwel de cultuurhistorische landschappen te benadrukken (arcadische natuur), ofwel door toekomstgericht te kijken naar innovatie en toekomstbestendigheid (biomimicri, building with nature). De Nature Outlook (PBL 2017) werkt deze vier natuurbeelden verder uit. Binnen een natuurbeeld kan natuur smal of breed worden opgevat (bijvoorbeeld als biodiversiteit, of als 'groen'). Vermaatschappelijking van natuur kan betekenen dat de maatschappij wordt ingezet voor het nastreven van een bepaald natuurbeeld dat in het beleid is geadopteerd. Zo kunnen maatschappelijke initiatieven als 'geslaagd' beschouwd worden wanneer ze bijdragen aan de doelen passend bij een bepaald natuurbeeld. Anderzijds kan het betrekken van maatschappelijke actoren bij de realisatie van natuur ook betekenen dat het beeld van wat natuur is, verbreed wordt. Vermaatschappelijking van natuur betekent dan dat rekenschap wordt gegeven aan het bestaan van meerdere natuurbeelden bij diverse actoren.

4. Motieven voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Deze dimensie heeft betrekking op motieven die overheden, burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties hebben om respectievelijk maatschappelijke actoren te

betrekken bij natuur of betrokken te willen zijn bij natuur⁵. De studie van Buijs et al. (2017) identificeert argumenten voor burgerbetrokkenheid in het Rijksbeleid gedurende de periode 1990-2015. We hebben deze motieven als vertrekpunt gehanteerd, maar hebben ze verbreed, zodat ze ook motieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen voor betrokkenheid bij natuur omvatten. We onderscheiden zes motieven:

Draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Draagvlak betreft de steun van de Nederlandse bevolking voor en betrokkenheid bij de natuur en het natuurbeleid. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan leiden tot een groter draagvlak voor natuur en natuurbeleid, en daardoor een zorgvuldiger omgang met de natuur door die actoren. Dit is met name een motief dat overheden kunnen hanteren.

Legitimiteit. Legitimiteit van het natuurbeleid ontstaat niet alleen via representatieve democratie. Natuurbeleid is legitiem als burgers en bedrijven betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van keuzes omtrent ontwikkeling en beheer van natuur. Dit is vooral een motief van overheden, vanuit de gedachte dat middels maatschappelijke betrokkenheid recht wordt gedaan aan diverse natuurbeelden, en hierdoor het publiek belang van natuur wordt versterkt.

Natuur en Biodiversiteit. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan een bijdrage leveren aan het beschermen van natuur en biodiversiteit. Het kan ook een motief zijn van burgers en bedrijven, die middels hun handelen hun effect op natuur willen verminderen en positief willen bijdragen aan natuurbescherming. Dit is ook een instrumenteel motief dat overheden kunnen hanteren, bv. om de kosten voor natuurbeheer te drukken of vanuit de gedachte dat met enkel maatregelen rond soortenbeleid en beschermde gebieden natuurdoelen (bv. met betrekking tot VHR of algemene natuurkwaliteit) niet kunnen worden behaald.

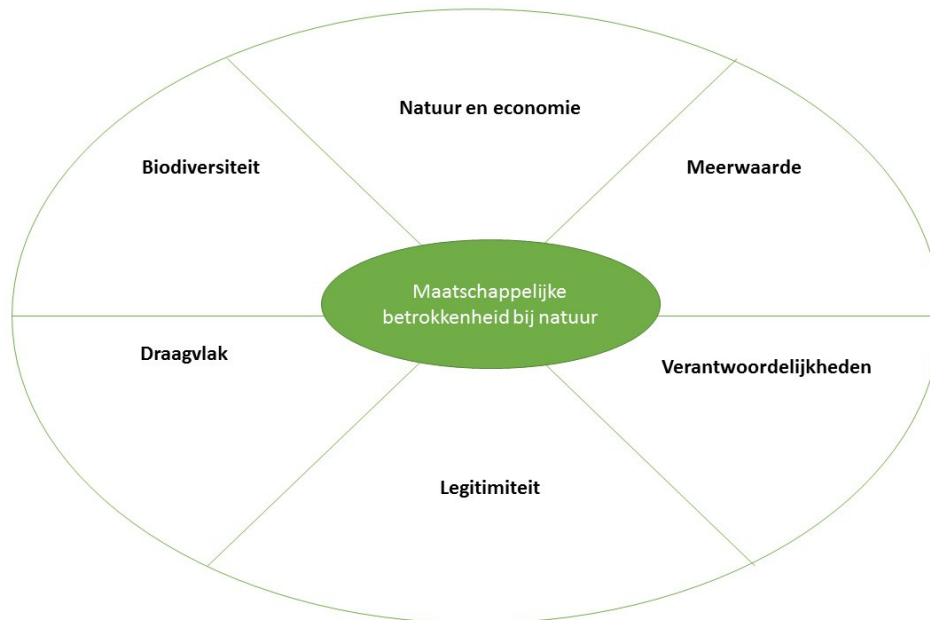
Natuur en economie. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur door bedrijven wordt als wenselijk/noodzakelijk gezien omdat wordt verwacht dat natuur en economie wederzijds van elkaar profiteren. Natuur kan profiteren van (verduurzaming) economische activiteiten en bedrijven kunnen profiteren van natuur en landschap (ecosysteemdiensten). Natuur biedt inspiratie voor innovatie en nieuwe verdienmodellen. Ook overwegingen ten aanzien van efficiëntie en kostenverlaging kunnen overwegingen zijn voor overheden en bedrijven om de relatie tussen natuur en economie te versterken.

Verantwoordelijkheden. De bescherming van, en zorg voor, de natuur wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van de hele samenleving. Burgers en bedrijven vinden dat zij verantwoordelijk zijn voor de zorg voor natuur en willen hun steentje bijdragen. Ook de overheid kan dit motief hanteren omdat zij vindt dat maatschappelijke partijen moeten bijdragen aan het zorgen voor natuur. De verwachting is dat hiermee het oplossend vermogen om natuur te beschermen wordt vergroot.

Meerwaarde. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan een meerwaarde hebben voor anders dan ecologische waarden. Maatschappelijke partijen kunnen betrokken zijn bij natuur omdat het andere voordelen brengt voor de persoon of organisatie (bv. sociale cohesie, recreatie, gezelligheid, reputatie, zingeving, democratie en zelfbeschikking). De overheid maatschappelijke betrokkenheid bij natuur stimuleren omdat het kan bijdragen aan het realiseren van publieke opgaven, zoals gezondheid en klimaatadaptatie

⁵ Zoals eerder in paragraaf 2.1 aangegeven liggen de begrippen vermaatschappelijking en maatschappelijke betrokkenheid dichtbij elkaar en hebben ze veel raakvlakken. We zien maatschappelijke betrokkenheid als voorwaarde voor vermaatschappelijking. Vermaatschappelijking speelt zich af op niveau van de maatschappij en maatschappelijke betrokkenheid op het persoonlijke niveau. We hebben het hier over motieven van partijen (om te handelen). Daarmee raakt het aan het persoonlijke niveau en daarom spreken we bij deze dimensie over de motieven van maatschappelijke betrokkenheid.

De motieven zijn samengevat in onderstaand figuur 2.1. In de praktijk kunnen de motieven samenhangen. Alhoewel de bovengenoemde motieven breed kunnen worden geïnterpreteerd, is het natuurlijk mogelijk dat maatschappelijke partijen, bedrijven of burgers andere motieven kunnen hebben.



Figuur 2.1 Motieven voor vermaatschappelijking van natuur, op basis van analyse rijksbeleid in periode 1990-2015. Gebaseerd op Buijs et al. 2017)

5. Modi van sturing

De dimensie van sturingsmodi kan als een driehoek worden weergegeven van gemeenschap, markt en overheid, waarin meerdere verhoudingen van sturing (modes of governance) mogelijk zijn (zie figuur 1.1) (Van der Steen et al., 2015). In werkelijkheid spelen de verschillende sturingsstijlen vaak tegelijkertijd, hoewel er meestal wel één de nadruk krijgt (Arnouts et al., 2012; Van der Steen et al., 2016). Aan het ene uiteinde heeft de overheid het primaat. De overheid stuurt hiërarchisch (top-down) en dit is zowel voor de overheid als voor de maatschappij een vanzelfsprekende situatie. Overheidsdocumenten zijn gezaghebbend en instrumenten zijn sterk sturend (regelgeving, belasting). Ondanks de vaak gememoreerde shift van government naar governance (Rhodes, 1996; Stoker, 1998), waarbij hiërarchische sturing steeds minder plaats zou vinden, is hiërarchische sturing in de praktijk nog steeds een veel gehanteerde vorm van sturing; aangevuld met nieuwe vormen van governance. Aan het andere uiteinde hebben maatschappelijke partijen (bedrijven, burgers) het primaat. Zelfsturing (Kooiman, 2003) en marktsturing (Coase, 1937; Williamson, 1985) zijn hier voorbeelden van. Private partijen zijn in deze modus grotendeels zelfsturend en kunnen daarin worden gefaciliteerd door de overheid. Tussen deze uitersten bevinden zich allerlei vormen van netwerk- en co-sturing (network/ collaborative governance) (o.a. Driessen et al., 2012; Kooiman, 2003). Zowel co-sturing als zelfsturing gaan uit van een multi-actoromgeving, waarin de overheid als één van de actoren opereert en een scala aan zachtere en hardere strategieën en instrumenten hanteert om het netwerk te beïnvloeden en te faciliteren, of namens het netwerk te sturen.

Vermaatschappelijking van natuur krijgt verschillende invullingen bij elk van de sturingsstijlen, wat zich uit in verschillende beleidstheorieën (zie ook hoofdstuk 3). Een hiërarchische overheid zal het draagvlak voor haar natuurbeleid willen versterken door voorlichting en educatie. Vrijwilligerswerk in de natuur zal worden gewaardeerd, bij voorkeur onder regie van professionele organisaties. Burgerinitiatief wordt beschouwd als een uiting van kritiek t.a.v. het beleid. In een situatie van netwerksturing is vermaatschappelijking echter een uiting van de rollen die diverse partijen (vanzelfsprekend) hebben bij de vorming en uitvoering van natuurbeleid. De overheid benadrukt haar gedeelde verantwoordelijkheid voor natuur en zal initiatieven vanuit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties stimuleren. In een situatie van zelfsturing faciliteert de overheid burgerinitiatieven en initiatieven van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Vermaatschappelijking betekent dat de overheid minder sturend is en hoeft te zijn, omdat de maatschappij zelf bepaalt welke natuur zij nodig heeft. De onderlinge verhoudingen tussen actoren en ook de initiatiefnemer variëren, afhankelijk vanuit welke sturingsstijl vermaatschappelijking van natuur wordt begrepen.

6. *Rol van kennis in beleid*

Deze dimensie gaat over vormen van kennis die een rol spelen in de vorming (en evaluatie) van beleid (Turnhout, 2016; Derksen, 2014). Als het primaat op kennis bij de wetenschap ligt, is het legitiem dat wetenschappers beleid en maatschappelijke initiatieven onderzoeken en evalueren en kennis aanleveren voor de onderbouwing van beleid. Als ook andere kennisbronnen (zoals ervaringskennis) worden erkend, kunnen maatschappelijke actoren hun kennis inbrengen en daarmee hun eigen initiatieven en het beleid van de overheid evalueren. Wat als legitieme en geloofwaardige kennis wordt beschouwd, is grotendeels ingegeven door kennisarrangementen en –institutes, die bepalend zijn in de vorming en evaluatie van beleid (Haas, 1992). Het primaat van wetenschappelijke kennis domineert, maar er zijn ook allerlei rollen en instituties denkbaar die verschillende soorten kennis bij elkaar brengen (Cash et al., 2003; Hoppe, 2010). Er is dan sprake van transdisciplinaire kennisvorming, waarbij in samenhang met wetenschappelijke kennis ook kennis uit de praktijk een plaats heeft om een fenomeen in de praktijk te kunnen duiden (Thompson Klein et al., 2001; Nowotny et al., 2001). Zo wordt ‘citizen science’ steeds belangrijker in het natuurdomein, ook in relatie tot maatschappelijke initiatieven (Matthijssen & Terluin, 2017). Vermaatschappelijking van natuur kan samengaan met meer aandacht voor de (ervarings)kennis van maatschappelijke actoren in beleidsvorming en –evaluatie en ervoor zorgen dat hun kennis meer in beeld komt. Dit heeft implicaties voor de manier waarop beleidsstandpunten en –voorkeuren tot stand komen of op basis van nieuwe interpretaties herzien worden (Dunlop and Radaelli, 2013) (Heikkilä and Gerlak, 2013).

7. *Probleemdefinities*

Bij een gestructureerd probleem (Hisschemöller and Hoppe, 1996) zijn probleem- en oplossingsrichting duidelijk en is daar overeenstemming over onder de verschillende betrokken actoren. Deze manier van kijken leidt tot resultaatgerichte en afrekenbare vormen van sturing (a la New Public Management), waar doelen afrekenbaar worden geformuleerd en planmatig worden uitgewerkt in SMART acties (specific, measurable, assignable, realistic, time-related). Impliciet wordt ervan uitgegaan dat de doelen ook op termijn betekenisvol blijven. Bij ongestructureerde problemen is het moeilijk om overeenstemming te bereiken over de aard van de problemen en over oplossingsrichtingen (Hisschemöller and Hoppe, 1996). Sturing heeft meer het karakter van onderhandelen, samenwerken en experimenteren. Er wordt geïnvesteerd in het gezamenlijk verkennen van doelen en oplossingsrichtingen en in onderzoek. Doelen en acties worden niet zo zeer vooraf geformuleerd maar gaandeweg vorm gegeven en bijgesteld in interactie met verschillende actoren. Minstens even belangrijk als de doelen en strategieën wordt het netwerk van actoren zelf: de kwaliteit van het netwerk wordt

een doel op zich, vanuit het idee dat gezamenlijke beelden van problemen en oplossingen nodig zijn. Het leervermogen van het netwerk wordt een resource waarin wordt geïnvesteerd.

Als vermaatschappelijking als gestructureerd probleem wordt beschouwd, ligt het voor de hand dit via de route van beleidsdoelen, acties en indicatoren te analyseren en evalueren. Waarom vermaatschappelijking nodig is en welk probleem dat oplost, is duidelijk. De betrokken actoren delen die visie. Waar het heen gaat met de natuur en de samenleving is goed te voorzien: het is daarom zinvol om afrekenbare doelen te stellen voor een bepaalde termijn. Als vermaatschappelijking van natuur echter als ongestructureerd probleem wordt gezien, wordt onderkend dat diverse maatschappelijke actoren verschillende visies hebben op natuur en vermaatschappelijking, en dat het bereiken van overeenstemming daarover zeer moeilijk is in een veranderende wereld. Het heeft dan ook weinig zin om overheidsdoelen scherp af te bakenen. Sturing door de overheid richt zich op experimenteren met samenwerking en op het leren van, met en tussen maatschappelijke initiatieven. De diversiteit aan maatschappelijke initiatieven houdt opties open voor de toekomst en de initiatieven kunnen gezien worden als experimenten voor de ontwikkeling van nieuwe samenlevings- en sturingsvormen.

2.3 Perspectieven op vermaatschappelijking

Bovengenoemde dimensies vormen in het kader van deze kennisagenda het geheel aan vertrekpunten die ten grondslag liggen aan zowel beleids-/handelingstheorieën (zie hoofdstuk 3) als theorieën van evalueren (zie hoofdstuk 4). De diverse dimensies kunnen in de praktijk in verschillende samenstellingen voorkomen. Die noemen we hier perspectieven (zie tekstbox 2.1). Bijlage 2 verkent de samenhang van de dimensies in een viertal mogelijke perspectieven. Deze perspectieven bestaan uit samenhangende uitgangspunten op de dimensies, waarmee mensen naar vermaatschappelijking kunnen kijken. Bij het samenstellen van deze perspectieven hebben we de motieven en waarden van mensen om actief te worden in het realiseren van natuur als startpunt gebruikt, en van daaruit gekeken hoe de andere dimensies hier logisch mee kunnen samenhangen. Deze perspectieven zijn bedoeld als een hulpmiddel om vermaatschappelijking van natuur vanuit verschillende kijkrichtingen te bekijken. Er zijn in de praktijk meer samenstellingen van de dimensies mogelijk dan de gepresenteerde vier perspectieven. De perspectieven zijn dan ook nadrukkelijk niet bedoeld als mal waarbinnen we de praktijk willen inpassen en onderzoeken, maar als een hulpmiddel om onze blik te verbreden. Door vanuit verschillende perspectieven naar vermaatschappelijking te kijken, krijgen we een beter beeld van de breedte van het onderwerp. Ook kan het gebruik van perspectieven helpen om de positie en invalshoeken van verschillende partijen te begrijpen, en bewust te worden vanuit welke aannames en overtuigingen je (als onderzoeker of beleidsmaker) zelf naar het onderwerp kijkt want dat is bepalend voor je onderzoek (beschrijving, analyse, oordeelsvorming en aanbeveling) en keuze voor beleidsoptie en/of sturingsstijl. Zo kunnen nieuwe invalshoeken in beeld komen.

Tekstbox 2.1 Definitie van 'perspectief'

Wat is een perspectief?

Met een perspectief bedoelen we een normatief beeld, gebaseerd op een mix van normen, waarden en kennis, hiervoor geschetst als dimensies, van een persoon, groep of organisatie: een puntpositie van waaruit iemand naar iets kijkt of iets waarneemt. Waar de kijker staat in een landschap, bepaalt bewust of onbewust wat zij ziet. Het is niet mogelijk om zonder perspectief te kijken: daarvoor is de wereld te complex. In het kader van deze kennisagenda beschouwen wij een perspectief als de bewuste en onbewuste aannames onder het handelen van een actor.

2.4 Reflectie en kennisvragen

Bewustzijn van de diverse dimensies en perspectieven t.a.v. vermaatschappelijking is relevant voor onderzoek en beleid. Er zijn drie belangrijke redenen waarom het voor PBL en WUR van belang is om bewust te zijn van het veelvoudige dimensies van en meervoudig perspectief op vermaatschappelijking:

- Ten eerste om in ons onderzoek recht te doen aan het bestaan van verschillende dimensies van vermaatschappelijking en onderzoek uit te voeren naar de meervoudigheid van perspectieven hierop. Dit betekent dat we in onze onderzoeken en evaluaties telkens vanuit een meervoudig bewustzijn onderzoeksvragen op willen stellen.
- Ten tweede om te onderzoeken hoe het naast elkaar bestaan van verschillende perspectieven in de praktijk vorm krijgt en tot spanningen of synergiën leidt. Hoe zien we in de praktijk dat verschillende actoren (verschillend) naar vermaatschappelijking van natuur kijken? Hoe botsen (combinaties van) beweegredenen / aannames ten aanzien van vermaatschappelijking en/of bestaan ze naast elkaar? Zijn er onderwerpen, maatregelen, strategieën, acties waarop wel (meer) en niet (minder) wordt ingezet vanuit beleidsmakers en andere actoren? Wat ligt hieraan ten grondslag?
- Hiernaast kunnen de perspectieven helpen om aannames expliciet te maken die ten grondslag liggen aan ons onderzoek. Welke dimensies t.a.v. vermaatschappelijking worden onderzocht? En vanuit welk vertrekpunt, welke betekenis van vermaatschappelijking van natuur zijn verschillende onderzoeken opgezet? Dit kan onderzoekers helpen om zich bewust te worden welk aspect van vermaatschappelijking ze wel/niet belichten en wat dat betekent voor conclusies en aanbevelingen die ze op basis van hun onderzoek doen. Ook kan het onderzoekers helpen om bewust een andere of aanvullende betekenis en invulling van vermaatschappelijking van natuur aanvullend te beschouwen in het onderzoek en daarmee wellicht te kiezen voor andere evaluatiemethoden.

Op basis van het bovenstaande, kunnen de volgende kennisvragen worden benoemd:

- Wat zijn dominante samenstellingen van dimensies van vermaatschappelijking van natuur in de praktijk? Zien we in de praktijk specifieke combinaties/ een bundeling van bepaalde dimensies? (bv hiërarchische sturingsstijl en een 'smal beeld' op natuur)? Wat zijn illustratieve voorbeelden van de theoretische perspectieven zoals beschreven in bijlage 2?
- Uit welke verschillen in zienswijzen op vermaatschappelijking van natuur komen synergieën en spanningen tussen actoren en handelingen voort? Welke partijen hebben wel of niet baat bij de vermaatschappelijking van natuur? Wat zijn illustratieve voorbeelden?
- Wat zijn de waarden, motieven en handelingstheorieën van lokale initiatiefnemers (bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties) ten aanzien van vermaatschappelijking van natuur? Hoe verhouden die zich tot bestaande overheidsinterventies en de achterliggende assumpties?
- Welke actoren, factoren en mechanismen zijn bepalend voor de (in)richting van vermaatschappelijking van natuur? Wat zijn mogelijke (on)verwachte effecten van vermaatschappelijking en hoe dragen deze condities daar aan bij?

3 Natuurbeleid en vermaatschappelijking

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de verschillende overheden –de provincies, het Rijk de EU en de VN- in hun natuurbeleid invulling geven aan de sturing op vermaatschappelijking. Het PBL evalueert in het licht van haar kerntaak het natuurbeleid van deze overheden. Om het beleid goed te kunnen evalueren is het van belang de verschillende veronderstellingen en opvattingen in dit beleid in beeld te hebben. Dat is nodig gezien de meervoudige betekenis die vermaatschappelijking van natuur heeft, zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven. Deze meervoudige betekenis komt bewust of onbewust ook tot uiting in verschillende delen van het natuurbeleid. Om de betekenis en de bedoeling van dit beleid alsmede het effect ervan goed te kunnen inschatten, richten we ons in dit hoofdstuk op het ontrafelen van de aannames en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het natuurbeleid. Tenslotte bekijken we welke mogelijke kennislacunes voortkomen uit verschillende invalshoeken op vermaatschappelijking van natuur in het natuurbeleid.

Om deze uitgangspunten en veronderstellingen te identificeren, reconstrueren we de beleidstheorieën van het Rijk, de EU, de VN en de provincies. We kijken daarbij welke doelen ze willen bereiken en hoe ze daar op willen sturen en hoe de samenhang hiertussen is (paragraaf 3.1). Om de verschillende uitgangspunten en aannames achter deze sturing te achterhalen, analyseren we hun beleidstheorieën op basis van verschillende sturingsmodi uit hoofdstuk 2 (paragraaf 3.2). Tot slot bespreken we wat dit betekent voor de kennisbehoefte voor de sturing op vermaatschappelijking (paragraaf 3.3).

3.1 Beleidstheorieën voor natuur

Overheden zoeken naar een invulling van hun rol in de vermaatschappelijking van natuur. Zowel het Rijk als de provincies hebben nog veel vragen hoe ze maatschappelijke initiatieven voor natuur kunnen aanjagen en verder brengen. Ze zijn ook op zoek hoe ze deze initiatieven en hun eigen ambities met elkaar kunnen verbinden (PBL en WUR, 2017). De EU en de VN sturen niet direct op initiatieven, maar beperken zich bij vermaatschappelijking in hun natuurbeleid tot het sturen op de condities die daarbij van belang kunnen zijn, zoals beschikbaarheid en ontwikkeling van kennis. In beleidsdocumenten ontbreekt daarom een uitgekristalliseerde samenhangende beleidstheorie voor vermaatschappelijking. Er is daarbij sprake van een kip-ei impasse. Enerzijds hebben beleidsmakers behoefte aan kennis op dit terrein voor beleidsvorming en anderzijds ontbreekt kennis op dit terrein omdat (evaluatie)onderzoek hiernaar lastig uit te voeren is, juist omdat de beleidsdoelen en beleidstheorie niet concreet en samenhangend zijn. In deze paragraaf hebben wij de huidige beleidstheorieën voor het natuurbeleid op rijksniveau voor provincies, Rijk, EU en VN zover mogelijk gereconstrueerd. We bekijken in deze paragraaf wat een beleidstheorie is en uit welke elementen deze bestaat (paragraaf 3.1.1) en vervolgens geven we aan hoe we deze gereconstrueerd hebben (paragraaf 3.1.2) en ten slotte wat dit aan beeld oplevert (paragraaf 3.1.3).

3.1.1 Wat is een beleidstheorie?

Onder een beleidstheorie voor natuur verstaan we hier de dominante veronderstellingen over het natuurprobleem (probleemdefinities), de daarbij beoogde natuurdoelen, de rol van de overheid (sturingsfilosofie) en de in te zetten instrumenten, en de relaties tussen de beleidsdoelen, de in te zetten instrumenten en de probleemdefinities (gebaseerd op Van de Graaf en Hoppe 1996, Research voor Beleid, 2004, RMNO 2009).

Binnen overheden en private organisaties kunnen verschillende personen verschillende opvattingen hebben over (onderdelen van) de beleidstheorie. De opvattingen van een persoon definiëren we hierbij als handelingstheorie (ref Argyris & Schon). De gedeelde handelingstheorieën van een (deel van een) overheidsorganisatie of private partij noemen we hier een beleidstheorie.

Een beleidstheorie ontwikkelt zich in de tijd en is dus dynamisch. Belangrijke (politieke) ontwikkelingen kunnen consequenties hebben voor de beleidstheorie. Afhankelijk van de verankering van de beleidstheorie en de dynamiek in het beleidsveld, zal de beleidstheorie zich verder ontwikkelen. Soms leiden dergelijke omstandigheden tot een geheel of gedeeltelijk nieuwe beleidstheorie. Ook kan de beleidstheorie worden aangepast op basis van uitkomsten van evaluaties en door te leren van ervaringen in de beleidspraktijk.

De gereconstrueerde beleidstheorie is dus een moment opname. Dit geldt in het bijzonder voor een beleidsveld als vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Dit beleid is nog sterk in ontwikkeling.

3.1.2 Reconstructie beleidstheorieën

Een beleidstheorie staat vaak gedeeltelijk in wetten en regelingen en beleidsdocumenten, maar wordt voor een deel ook bepaald door ongeschreven regels, opvattingen en spelregels in de praktijk. Om de beleidstheorie op te tekenen, moet deze dan ook worden afgeleid uit verschillende bronnen zoals uit beleidsdocumenten, wetten, interviews of focusgroepen. Dit geeft een beeld van de beleidstheorie in de praktijk.

Voor de beleidstheorieën van de provincies hebben we gebruik gemaakt van de gezamenlijke analyse met provincies, Rijk en hun partners uit 2015. Hiermee is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie (Folkert et al 2015). Voor de andere overheden ontbreekt zo'n gezamenlijke reconstructie. We hebben daarom alleen gebruik kunnen maken van documenten om de 'formele' beleidstheorie te reconstrueren. Dit is dus gebeurd zonder een toets hiervan aan de beleidspraktijk⁶.

Hieronder geven we de beelden weer die voortkomen uit de reconstructie van de beleidstheorie van de provincies, het Rijk, EU en VN.

⁶ Voor de reconstructie van de beleidstheorie van het Rijk hebben we gebruik gemaakt van eerdere reconstructies van nationaal natuurbeleid (PBL, Balans voor de Leefomgeving 2012b), Rijksnatuurvisie (Ministerie van EZ, Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014a), EZ-begroting (Ministerie van EZ, rijksbegroting 2018, XIII Economische Zaken en Diergezondheidsfonds), communicatiestrategie EZ/I&M/BuZa (Ministerie van AZ, Deel je rijk - Relevante trends voor Overheidscommunicatie, 2013) en de beleidsdoorlichting EZ (Beleidsdoorlichting Natuur en regio, Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken, Ecorys en Berenschot 2015). Voor de EU en de VN hebben we gebruik gemaakt van KRW, VHR en voor de VN van artikelen ToC, mainstreaming en non financial reporting (EC 2014), CBD (2012, zie <https://www.cbd.int/convention/>), Achii (CBD 2012) en de SDG (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>)

3.1.3 Beelden van de beleidstheorieën

De provincies en het Rijk streven naar vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Ze hebben in het Natuurpact hun ambities verbreed van biodiversiteit naar het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie (EZ en IPO, 2013). Ze hebben daarbij echter geen afspraken gemaakt over hoe ze deze verbrede ambities willen invullen. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afgesproken dat het rijk verantwoordelijk is voor de kaders en ambities en dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het invullen en uitvoeren van dit beleid. De provincies hebben bij het ontwikkelen van hun beleid de nieuwe ambities nog niet uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën (PBL en WUR, 2017), zie bijlage 3, figuur b3.1. Dit komt deels doordat vermaatschappelijking een relatief nieuw onderwerp is. In tegenstelling tot bij biodiversiteit, kunnen provincies daarbij veel minder voortbouwen op eerdere beleidsstrategieën en -ervaringen. Provincies experimenteren nog volop met hun rol en met nieuwe instrumenten. Er is geen duidelijk idee over relaties tussen interventies en ambities voor vermaatschappelijking. Ze zetten voor het versterken van de relaties tussen natuur en economie bijvoorbeeld in op functiecombinaties waarbij de ontwikkeling van natuur bijdraagt aan andere beleidsopgaven of omgekeerd. Daarnaast ondersteunen ze initiatieven van ondernemers of maatschappelijke organisaties voor natuurinclusief ondernemen door bijvoorbeeld planologische ruimte te bieden. Voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur zetten provincies in op het bevorderen van groene burgerinitiatieven met bijvoorbeeld financiën, eigen expertise en kennisuitwisseling. Voor de uitvoering van natuurbeleid gericht op biodiversiteit zetten provincies ook steeds vaker in op vermaatschappelijking. Ze leggen het initiatief en realisatie van natuur vaker bij andere partijen neer. Zo leggen ze de verantwoordelijkheid voor realisatie van het natuurnetwerk neer bij (agrarische) grondeigenaren en/of laten andere partijen de daarvoor benodigde gebiedsprocessen trekken. Kortom, zowel de doelen, de in te zetten sturingsfilosofie en strategieën, en de relaties hiertussen zijn nog niet duidelijk uitgewerkt en verschillen daarnaast sterk per provincie. We hebben daarbij geen zicht op achterliggende probleemdefinities.

In de Rijksnatuurvisie (2014) en het Natuurpact (2013) benadrukt het Rijk het belang van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Zoals hierboven aangegeven heeft het Rijk samen met provincies in het Natuurpact hiervoor ambities geformuleerd, maar dit niet in nadere afspraken uitgewerkt. Het Rijk is verantwoordelijk voor de ambities en kaders in het natuurbeleid, maar de rolverdeling tussen het Rijk en de provincies is bij de vermaatschappelijking van natuur niet helder afgebakend.

Het Rijk heeft de ambities voor vermaatschappelijking van natuurbeleid voor bedrijven deels uitgewerkt in doelen die afkomstig zijn van VN verdragen (zie figuur B3.2). Daarbij heeft het Rijk strategieën voor verduurzaming van productie en consumptie uitgewerkt. Het Rijk zet hiervoor instrumenten in als subsidies, convenanten (green deals), kennisopbouw en kennisoverdracht (Ministerie EZ, 2013). Daarnaast zijn er regelingen beschikbaar, zoals de vergroeningsbetaling van het Rijk voor verduurzaming van de landbouw. Het Rijk stuurt daarnaast op het betrekken van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen en het beheer van natuur (rijksnatuurvisie) bijvoorbeeld via afspraken met Staatbosbeheer (via een convenant) en green deals. Tenslotte beoogt het Rijk de private betrokkenheid te vergroten door middel van kennisoverdracht. Kortom: Voor de ambities rond maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie heeft het Rijk geen concrete afspraken gemaakt over doelen en strategieën in het Natuurpact. Wel heeft het Rijk doelen en strategieën en relaties hiertussen voor verduurzaming van productie en consumptie uitgewerkt, gericht op bedrijven. Ook zet het Rijk in op convenanten en het stellen van kaders en voorwaarden voor bedrijven en maatschappelijke organisaties. Met betrekking tot burgers hebben we vooralsnog geen strategieën geïdentificeerd. Tot voor kort bestond wel de subsidieregeling 'Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit', om groene burgerinitiatieven te stimuleren.

De EU richt zich bij vermaatschappelijking op participatie, bewustwording en duurzaam gebruik (productie en consumptie) (zie figuur B3.3). Zij doet dit bijvoorbeeld door in juridische richtlijnen zoals de VHR en KRW participatie van de regio bij het opstellen van plannen te verplichten. De EU stelt daarnaast voorwaarden voor maatschappelijke betrokkenheid bij subsidieregelingen zoals in het GLB bij plattelandsontwikkeling. De aanname hierbij is dat participatie belangrijk is om een balans te krijgen tussen belangen van de verschillende partijen, en dat plannen die in gezamenlijkheid zijn opgesteld grotere kans hebben om uitgevoerd te worden. Ten aanzien van bewustwording wordt daarnaast ingezet op kennisopbouw en -overdracht onder andere via de verplichting van greenreporting en trajecten van SEBI (indicatoren voor rapportages), TEEB (in kaart brengen van de Economische aspecten van Ecosystemen en Biodiversiteit voor gebieden en bedrijven⁷). De relaties tussen de strategie en doelen ten aanzien van bewustwording en duurzaam gebruik zijn expliciet en plausibel.

In de doelen van natuurbeleid van de EU wordt de term mainstreaming gebruikt waarbij een van die doelen gaat over 'biodiversity mainstreaming' van Europees (landbouw, visserij, etc) beleid. Biodiversity mainstreaming is daarbij gedefinieerd als het proces waarin overwegingen met betrekking tot behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit worden ingebed in beleid, strategie en handelen van de belangrijke publieke en private actoren. Kortom: de EU heeft doelen t.a.v. participatie en kennisuitwisseling en zet hierop in via kaders en voorwaarden m.b.t. participatie en via beschikbaarheid van informatie en kennis.

De VN richt zich net als de EU bij vermaatschappelijking van natuur op participatie, en duurzaam gebruik (productie en consumptie). Hierbij ligt het accent op de evenwichtige verdeling en toegang tot natuur en ecosysteemdiensten. De doelen zijn uitgewerkt in een strategisch actieplan. De strategie die ze hierbij hanteren is het aanmoedigen van partijen om de doelen te implementeren in beleid en daarover te rapporteren. Dit wordt ondersteund met het beschikbaar stellen van gezamenlijk ontwikkelde kennis, indicatoren, actieplannen, methode ontwikkeling en evaluatie. Er wordt sterk ingezet op het bijeenbrengen van partijen (wetenschap, beleid en maatschappelijke partijen) en uitwisseling van kennis en ervaringen.

In de gereconstrueerde beleidstheorieën zien we de meervoudige betekenissen op vermaatschappelijking van natuurbeleid terug. Zowel binnen de overheden als tussen de overheden zie we verschillende betekenissen over de dimensies uit hoofdstuk 2 zoals verschillende opvattingen over natuur van biodiversiteit tot groen van burgers (natuurbeelden), legitimiteit van overheidssturing met natuur van collectief tot privaat goed en van en sturingsmodi met primaat bij overheid tot primaat bij markt en samenleving. Omdat onderzoek naar overheidssturing onderdeel is van de kerntaak van het PBL, richten we ons in de volgende paragraaf specifiek op de betekenis van overheidssturing in de beleidstheorie.

3.2 Analyse beleidstheorie op sturing

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat verschillende modi van overheidssturing (dimensie 5) zich uiten in verschillende beleidstheorien. We analyseren daarom de beleidstheorien van overheden op de dimensie 'sturingsmodi' uit hoofdstuk 2. We maken daarbij gebruik van de matrix van Van der Steen et al. (2014) over de verschillende vormen van overheidssturing

⁷ Bron TEEB voor gebieden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/04/02/aanbiedingsbrief-bij-teeb-voor-gebieden>) en Bron TEEB voor bedrijven: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/06/21/aanbiedingsbrief-teeb-rapport-voor-het-nederlandse-bedrijfsleven>

en de rol van de overheid die hieraan ten grondslag liggen, zie figuur 3.1. Van der Steen hanteert vier verschillende vormen van overheidssturing:

- De rechtmatige overheid waarin legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal staan. In deze rol is de overheid vooral gericht op heldere procedures die juridisch geborgd zijn.
- De presterende overheid waarbij prestaties en doelbereik centraal staan. Het gaat erom doelen meetbaar, smart en afrekenbaar te bereiken.
- De samenwerkende overheid waarin het gaat om het realiseren van prestaties met behulp van inspanningen van anderen. Deze partijen krijgen daarbij ruimte om hun eigen doelen in te brengen.
- De responsieve overheid waarin de overheid de initiatieven in de samenleving centraal zet. De overheid stelt geen eigen doelen of plannen, maar haakt aan op de beweging in de samenleving.

In de beleidstheorieën herkennen we deze vormen van overheidssturing in meer of mindere mate (zie figuur 3.1). We gaan hieronder in op verschillende vormen van overheidssturing die in de beleidstheorieën van verschillende overheden herkenbaar zijn en welke uitgangspunten en aannames hieraan ten grondslag liggen.

De rechtmatige overheid

In de beleidstheorieën over het natuurbeleid van de verschillende overheden herkennen we de invalshoek van de 'rechtmatige overheid'. Als rechtmatige overheid stelt de overheid natuurdoelen, kaders en coördineert de overheid op samenhang. De rol van 'rechtmatige overheid' wordt toegepast bij sturing op de biodiversiteitsdoelen. Het primaat voor beleid op biodiversiteit ligt bij de overheid. De EU en het Rijk zorgen vanuit dit primaat voor normstelling en kaders. Ze stellen hiervoor natuurwetgeving op, waarbij internationale wetgeving van de EU of VN doorwerkt in Nederlandse wetgeving. Zoals de doorwerking van de Europese Vogel- Habitat Richtlijnen in de Nederlandse natuurbeschermingswet. Op mondiaal niveau zijn biodiversiteitsdoelen opgesteld in het kader van de Conventie voor Biologische Diversiteit (CBD) en de Sustainable Development Goals (SDG). De doelstellingen van de CBD zijn doorvertaald in de Europese Biodiversiteitsstrategie. In de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Kaderrichtlijn water (KRW) zijn belangrijke instrumenten vastgesteld op Europees niveau om de biologische en ecologische waterkwaliteit in Europa in stand te houden. De EU maakt per lidstaat afspraken over doelen van de VHR en KRW, met bindende afspraken over rapportages over voortgang van doelbereik. Deze biodiversiteitsdoelen zijn doorvertaald in nationale wet- en regelgeving naar alle overheidslagen.

De EU en het Rijk vervullen de rol van de 'rechtmatige overheid' ook met *verplichte* transparantie en niet-financiële rapportage bij bedrijven over hun invloed op natuurlijk (en sociaal) kapitaal (zie EU-richtlijn tot het openbaar maken van zogenaamde niet-financiële prestaties (2014/95/EU) EC 2014). Er wordt verwacht dat door transparante rapportages belanghebbenden inzicht kunnen opdoen over de manier waarop bedrijven opereren, en zodoende invloed op bedrijven kunnen uitoefenen om het beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) te verbeteren (PBL 2018d). Daarnaast werkt transparantie ook als een manier om zelfreflectie bij bedrijven te stimuleren, waarbij bedrijven zich vergelijken met andere gelijksoortige bedrijven (PBL 2018d)

Ook zien we de Rijksoverheid als 'rechtmatige overheid' acteren m.b.t. participatieve besluitvormingsprocessen ten aanzien van natuur. We herkennen dit het meest bij de EU, maar ook bij het Rijk en provincies. Ze doen dit om de maatschappelijke betrokkenheid en participatie van burgers en maatschappelijke organisaties te borgen. De EU verplicht bijvoorbeeld participatie van de regio bij het opstellen van plannen voor VHR en KRW via

regulering in deze richtlijnen. De achterliggende opvatting hierbij is dat participatie belangrijk is om een balans te krijgen tussen belangen van de verschillende partijen, en dat plannen die in gezamenlijkheid zijn opgesteld grotere kans hebben om uitgevoerd te worden. Daarnaast stelt de EU regels op voor staatsteun om oneerlijke concurrentie hierdoor te voorkomen. Het Rijk en de provincies hebben mede als afgeleide hiervan regels opgesteld voor gelijkberechtiging voor financiële steun van natuurbeheer voor alle beheerders. Hierdoor hebben alle partijen toegang tot deze steun onder gelijke voorwaarden en kansen.

De presterende overheid

Als 'presterende overheid' staan beoogde prestaties en effectiviteit en efficiëntie in doelbereik centraal. De overheid ziet het als haar rol om publieke waarden te realiseren en dit te borgen door op afgesproken resultaten te sturen. Om doelen te bereiken zijn resultaten meetbaar, smart en afrekenbaar geformuleerd. De presterende overheid hanteert vermaatschappelijking primair als instrument om (natuur)doelen te bereiken. Het gaat hierbij om doelen waarvoor de overheid de legitieme partij is om primair aan zet te zijn, zoals bij het realiseren van (internationale) biodiversiteitsdoelen, de landelijke VHR doelen, of de VHR gebiedsopgaven in Natura 2000-gebieden en PAS-gebieden. Voorbeelden van instrumenten die worden ingezet door de 'presterende overheid' zijn prestatiecontracten en verplichte certificering, MVO-convenanten en procedures rondom maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). Zo zetten provincies bijvoorbeeld in op realisatie van hun natuurwerk met prestatiecontracten met (agrarische) grondeigenaren en stellen ze contracten op voor het realiseren van gebiedsprocessen. Het uitgangspunt hierbij is dat deze partijen de door de overheid vastgestelde natuuropgave moeten realiseren die voortkomt uit VHR doelen (Natura 2000 en PAS-gebieden). Daarnaast zetten provincies met medewerking van het Rijk/EU in op Agrarisch Natuurbeheer in zogenaamde ecologische kerngebieden in agrarisch gebied. De vrijwillige beheercontracten die met agrariers gesloten worden zijn gebaseerd op door de overheid vastgestelde ecologische criteria gebaseerd op de VHR-doelstellingen. Al deze initiatieven zijn cruciaal omdat Rijk en provincies niet alleen het natuurnetwerk kunnen realiseren en ecologische agrarische kerngebieden kunnen beheren, maar daar bijvoorbeeld ook TBO's, agrariers en andere particuliere grondbezitters en andere overheden, zoals waterschappen, bij nodig hebben.

Een andere voorbeeld zijn procedures rondom MVI, waarbij overheden bij het inkopen van producten, diensten of werken ook eisen stelt ten aanzien van de effecten van de inkoop op milieu, natuur en mensen. Er wordt verwacht dat er via publieke inkoop een bijdrage kan worden geleverd aan de realisatie van publieke doelen. Tot slot, in internationaal verband stimuleert het Rijk duurzame bedrijfsvoering middels het sluiten van MVO-convenanten, waarin het Rijk samen met het bedrijfsleven afspraken maakt op het gebied van onder andere milieu en natuur (zie bv. Convenant Bevorderen Duurzaam Bosbeheer, 2017).

De samenwerkende overheid

Voor het realiseren van complexe opgaven, die niet door 1 partij kunnen worden gerealiseerd, zet de overheid in op een vorm van sturing die in het schema de 'samenwerkende overheid' wordt genoemd. De overheid trekt hier samen op met andere partners, en die partijen kunnen tot zekere hoogte ook hun eigen doelen in het proces inbrengen. Samenwerkingen kunnen formeel worden vastgelegd in meetbare en ingekaderde afspraken, bv. door het sluiten van convenanten of akkoorden, maar kunnen een meer vrijblijvender karakter hebben. Bij het Rijk zien we dat deze vorm van sturing primair wordt gehanteerd voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Het Rijk zet in op instrumenten zoals netwerkvorming, het organiseren van ronde tafels en opzetten van green deals (bv. green deal 'Natuurlijk Kapitaal'

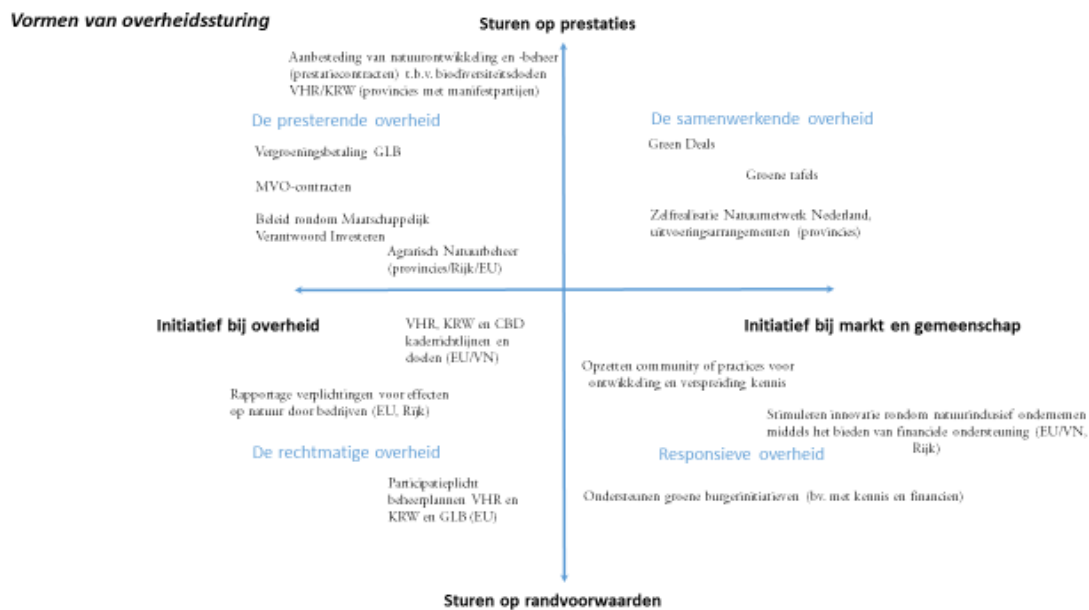
en 'Infranatuur') en groene tafels (bv Groene Tafel natuur en sport) met private partijen om groen ondernemerschap te stimuleren.

Ook op provinciaalniveau zien we deze vorm van sturing ook. Zoals realisatie van het Natuur in of buiten het Natuurnetwerk waarbij ook over de natuuropgave onderhandeld kan worden, wat vaak alleen mogelijk is buiten gebieden met EU-verplichtingen (buiten Natura 2000-gebieden).

De responsieve overheid

De sturingsmodus van een 'responsieve overheid' zien we terug in het beleid van EU, Rijk en provincies om initiatieven van maatschappelijke partijen te bevorderen. Als responsieve overheid wordt de overheid geconfronteerd met een beweging 'van buiten', waar private partijen zelf initiatieven ontplooiën om natuurwaarden te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn vrijwillige certificering en rapportage door bedrijven over hun effecten op natuur en groene burgerinitiatieven. De responsieve overheid zet in op het creëren van gunstige condities die voor private partijen van belang zijn om dergelijke initiatieven te ontplooiën. Zo wil de EU de markt ruimte laten om de verduurzaming van productieketens vorm te geven en zo de relatie tussen natuur en economie te versterken. EU en Rijk spelen als responsieve overheid vooral een rol in het scheppen van gunstige condities en het aanbieden van hulpbronnen voor private partijen om bij te dragen aan natuur, bijvoorbeeld via het bieden van (financiële) ondersteuning en het ontwikkelen en verspreiden van kennis via *community of practices*. Ze beogen hiermee condities te scheppen om bestaande of nieuwe initiatieven te bevorderen.

We herkennen de rol van responsieve overheid ook bij de inzet van provincies om groene initiatieven te ondersteunen in het behalen van hun (natuur)doelen, om zo de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken. Provincies zetten hierbij in op het beschikbaar stellen van bijvoorbeeld financiën, eigen expertise, kennisuitwisseling en planologische ruimte. De afhankelijkheid van andere partijen is bij deze sturingsvormen waarin de overheid respectievelijk het gesprek aangaat met bedrijven of maatschappelijke organisaties, of aansluit bij de beweging in de samenleving, groot. Zowel de bedrijven als de maatschappelijke organisaties brengen hun eigen doelen in en het is niet de overheid die de doelen bepaalt (Van der Steen et al., 2016). De rol van de overheid zit in het aangaan van betekenisvolle verbindingen met private partijen, om zodoende de ontwikkelingen van buiten te koppelen aan de doelen van de overheid.



Figuur 3.1 Verschillende vormen van overheidssturing in het natuurbeleid van EU, VN, Rijk en provincies. Gebaseerd op Van der Steen et al. 2014 & bewerking PBL (2018).

3.3 Reflectie en kennisvragen

We zien in de verschillende beleidsstukken geen samenhangende beleidstheorieën voor vermaatschappelijking van natuur. Terwijl voor biodiversiteitsdoelen de ambities en strategieën van verschillende overheidslagen een samenhangend geheel vormen, en hier beleidstheorieën te reconstrueren zijn die gebaseerd zijn op empirisch onderbouwde relaties tussen maatregelen en doelen en ambities, zien we voor de ambitie voor vermaatschappelijking dat er verschillen in ambities en strategieën tussen verschillende overheidslagen zijn, en tussen bijvoorbeeld provincies onderling. De EU en VN richten zich bij vermaatschappelijking op het creëren van condities als draagvlak en ecologisch duurzame productie, terwijl het Rijk en de provincies zich ook richten op vermaatschappelijking als instrument voor het realiseren van natuur, en meer generieke ambities hebben geformuleerd rond het realiseren van maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie. De doelen van de EU en CBD gericht op vermaatschappelijking van natuurbeleid zijn niet doorvertaald naar Rijk en/of provincies. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ambities van de Sustainable Development Goals en CBD (VN) waarbij het Rijk en de provincies de ambities voor vermaatschappelijking niet hebben overgenomen. De overheid benadert burgers, bedrijven en maatschappelijk organisaties rondom vermaatschappelijking van natuur dan ook vanuit verschillende veronderstellingen en met verschillende sturingsstijlen. Dit leidt tot een kennisvraag hoe de overheid deze verschillende stijlen goed kan combineren om de vermaatschappelijking van het natuurbeleid verder te brengen. Het leidt ook tot een vraag of er uitruilen of overlappen zijn de verschillende zienswijzen op het realiseren van de natuurambities, maar ook welke doelen en instrumenten er passen bij de verschillende vormen van sturing. De kanttekening bij deze constatering is dat de aannames in beleidstheorieën (van EZ, provincies, EU, VN) niet altijd expliciet zijn gemaakt, en causale relaties vaak niet concreet beschreven zijn en veelal empirische onderbouwing missen.

De analyse van het beleid van de verschillende overheidslagen leidt daarmee tot de volgende kennisvragen:

- Welke uitgangspunten en aannames liggen ten grondslag aan beleidstheorieën van verschillende overheden? Hoe verhouden beleidstheorieën op verschillende schaalniveaus (provinciaal-nationaal-EU-internationaal) m.b.t. bevorderen vermaatschappelijking van natuurbeleid zich tot elkaar? Hoe vindt tussen de diverse overheidslagen coordinatie plaats t.a.v. vermaatschappelijking van natuur? (wie doet wat? afstemming over taken en verantwoordelijkheden?)
- Welke sturingsstijlen passen meer en minder goed bij verschillende perspectieven op vermaatschappelijking? Wat zijn de sterktes en zwaktes van de verschillende sturingsstijlen? Hoe zijn meerdere sturingsstijlen naast elkaar te hanteren? Wat zijn spanningen daarbij? Welke beleidsdoelen en -instrumenten passen bij verschillende sturingsstijlen? Welke capaciteiten (bv bevoegdheden, hulpbronnen, vaardigheden) van het Rijk/overheden zijn vereist voor het toepassen van de verschillende sturingsstijlen?
- Hoe vullen overheden hun rol en verschillende sturingsstijlen in, en wat helpt – binnen de verschillende sturingsstijlen - om de beweging tot vermaatschappelijking te versnellen? Is faciliteren door het uitnodigen van burgers en bedrijven bijvoorbeeld genoeg, of is er toch meer sturing/richting nodig? Hoe sluiten sturingsstijlen aan op handelingstheorieën van andere partijen, zoals burgers en bedrijven?

4 Evaluatietheorieën en -methodes

In de vorige hoofdstukken hebben we geschetst dat de betekenis van vermaatschappelijking van natuur meervoudig is en dat er geen eenduidige, uitgekristalliseerde beleidstheorie is voor vermaatschappelijking van natuur. Dit is inherent aan het onderwerp, dat per definitie uitgaat van een multi-actoromgeving waarbij onder meer de rol van maatschappelijke actoren en die van de overheid en de betekenis van natuur onderhevig is aan diverse aannames en zienswijzen. Het is te verwachten dat evaluatoren en beleidsmakers in de praktijk van vermaatschappelijking te maken krijgen met deze uiteenlopende invalshoeken.

Dit maakt het evalueren van dat beleid een grote uitdaging. Want de klassieke theorie van beleidsevaluatie hangt nauw samen met de beleidstheorie. Evaluaties worden gebruikt om een beleidstheorie bij te stellen, en een beleidstheorie is vaak uitgangspunt voor het formuleren van evaluatievragen. De ontwikkeling van een diversiteit aan beleidstheorieën en de betrokkenheid – op uiteenlopende manieren – van maatschappelijke actoren vraagt om een verbreding van het repertoire aan evaluatiemethoden. Maatschappelijke actoren brengen mogelijk nieuwe perspectieven in over bijvoorbeeld de rol van kennis en de probleemdefinitie. Als natuurbeleid in toenemende mate rekening houdt met een diversiteit aan betekenissen van vermaatschappelijking, dan is het nodig dat daar ook met geschikte evaluatiemethoden op ingespeeld wordt en inhoud aan wordt gegeven.

In dit hoofdstuk zetten we drie methoden voor beleidsevaluatie op een rij, vanuit verschillende perspectieven op beleidsevaluatie. We bespreken het modernistische perspectief en het postmoderne perspectief op evaluatie. Deze verschillen op grond van hun uitgangspunten over de rol van beleid, probleemdefinities en de rol van kennis. Vervolgens reflecteren we op de wijze waarop de evaluatiebenaderingen voor de evaluatie van vermaatschappelijking van natuur inzetbaar zijn en komen we tot kennisvragen.

4.1 Twee perspectieven op evalueren

Het modernistische perspectief

Het modernistische perspectief op beleidsevaluatie gaat ervan uit dat met wetenschappelijke objectieve informatie een verband gelegd kan worden tussen beleidsvoornemens en -plannen, de inzet van beleidsinstrumenten en de effecten van dat beleid. De beleidstheorie wordt bij deze evaluaties opgevat als een 'verstandelijke, rationele onderbouwing van de beleidsmaatregelen' en veronderstelt causale verbanden tussen beleid en uitkomsten (Crabbé & Leroy 2008; Van der Knaap, 1995, p. 18). Er is sprake van een 'doel-middel' logica (Mastop and Faludi, 1997), daarom past dit perspectief bij evaluaties van beleid of beleidsinstrumenten waarbij doelen vast liggen en geoperationaliseerd zijn. Vaak gaat het om ex-post evaluaties; een programma wordt achteraf beoordeeld op zijn uitkomsten; politici en bestuurders kunnen daarmee worden afgerekend op hun daden (Edelenbosch en van Buuren, 2005, p. 30). Beoordeling vindt plaats aan de hand van rationele management criteria zoals efficiëntie en effectiviteit. Uitgaande van de vastgestelde beleidsdoelen en maatregelen gaat de evaluator uit van de gecreeerde beleidsrealiteit, zonder die te problematiseren. Met wetenschappelijke instrumenten zoals distance-to-target-indicatoren en causale ketens/ modellen wordt het beleidseffect en/of de impact op natuur, bij voorkeur m.b.v. kwantitatieve informatie, in beeld

gebracht. Deze instrumenten wekken de suggestie van een objectieve beoordeling, waarbij de evaluator zich neutraal en onafhankelijk opstelt door weg te blijven van de onderliggende politieke/normatieve kleuring in het beleid en in de beoordelingsmaten (Kunseler en Vasileiadou, 2016). De maat voor beleidssucces is conformiteit tussen een beleidsplan, de maatregelen die in dat kader worden genomen, en de uitkomsten ervan, in dit geval de uitwerking van het beleid op de natuurkwaliteit (Mastop en Faludi, 1997). De evaluatie kan vervolgens leiden tot bijstelling van het beleid. De evaluator heeft een rol als objectieve, inhoudelijk expert, die controle van het beleid mogelijk maakt. Leren heeft het karakter van het geven van feedback, gericht op 'correctie' van de beleidsstrategieën of beleidsmaatregel (Van der Knaap, 1995). Een voorbeeld waarin dit perspectief wordt toegepast is de Balans voor de Leefomgeving (bijv. evaluatie van biodiversiteitbeleid) en de CLO.

Het postmoderne perspectief

Het postmoderne perspectief op evaluatie gaat ervan uit dat de evaluatie en de evaluator onderhevig is aan de politieke/normatieve kleuring van het beleid en ook mede sturing hieraan geeft met de keuze van evaluatieinstrumenten en aannames over causaliteit e.d. (Edelenbosch en Van Buuren, 2005). Het beleid en de beoordeling daarvan zijn normatief, hoogstens kan tussen betrokkenen een gedeelde interpretatie van de werkelijkheid worden bereikt. Dit perspectief gaat uit van beleidsvorming in een pluricentrisch netwerk, waarbij vele actoren bijdragen aan beleid, ieder vanuit eigen percepties en belangen. Daarom bestaat een algemeen geldende beleidstheorie niet in dit perspectief (Van der Knaap, 1995, p. 19), wat overeenkomt met wat we in hoofdstuk 3 constateerden over het ontbreken van een algemene beleidstheorie. Eerder komt men tot een gedeelde opvatting over de werking van het beleid. Er wordt vanuit gegaan dat kennis van direct betrokkenen nodig is om tot een zinnige evaluatie te komen, waardoor postmoderne evaluaties een participatieve insteek kunnen hebben. Dit wil zeggen dat kennis en percepties van verschillende typen actoren en van verschillende disciplines een plaats krijgen binnen de evaluatie, met als doel om draagvlak/buikbaarheid te versterken en/of verandering en vernieuwing in de beleidspraktijk te realiseren. De evaluatie is verankerd in de context van het betreffende beleid en daarin actieve actoren. De evaluator moet zorgen dat het product relevant is voor de betrokkenen en moet over retorische vaardigheden beschikken (Van der Knaap, 1995, p. 20). "De evaluator is geen controller meer, maar een samenspeler" (Edelenbosch en van Buuren, 2005, p. 3). Dit perspectief biedt methoden voor evaluaties waarin continu reflectie op het beleid plaatsvindt terwijl men leert ten behoeve van de verbetering en bijstelling van beleid (Kunseler and Vasileiadou, 2016; van Veen et al, 2016). Vaak zie je daarbij een verschuiving van ex-post naar ex durante evaluaties: in plaats van achteraf afrekenen worden programma's "tijdens de uitvoering gevolgd en van reflecties voorzien die kunnen leiden tot aanpassingen" (Edelenbosch en van Buuren, 2005, p. 3). Hierbinnen past ook de stroming die weliswaar uitgaat van een complexe werkelijkheid en een multi-actor beleidsomgeving, maar toch veranderinggericht is en dus normatieve keuzes ondersteunt (zoals duurzame ontwikkeling) (van Mierlo et al., 2010). Een deel van de lerende evaluatie natuurpact (die in opdracht van LNV en IPO door PBL en WUR is uitgevoerd) is volgens dit perspectief uitgevoerd (het gaat met name om de evaluatie van de verbredingsdoelen natuur en samenleving en natuur en economie). Een ander deel van de lerende evaluatie natuurpact (met name de evaluatie van VHR doelbereik) is volgens het modernistische perspectief uitgevoerd. Daarmee is de lerende evaluatie een mengvorm tussen modernistisch en post-modernistisch (waarover meer in paragraaf 4.2 en 4.3).

Het modernistische en het postmodernistische perspectief brengen een aantal dimensies uit hoofdstuk 2 samen, zoals samengevat in Tabel 4.1. Het modernistische en postmoderne perspectief zijn uitersten: in de praktijk van evalueren bestaan diverse tussenvormen.

Tabel 4.1. *Perspectieven op beleidsevaluatie*

<i>Dimensies hoofdstuk twee</i>		<i>Modernistisch perspectief</i>	<i>Postmodern perspectief</i>
Modi van Sturing	Beleidsstheorie	Rationele onderbouwing beleidsmaatregelen	Gedeelde opvatting over de werking van beleid
	Actor setting	Eén actor/beleidsmaker	Pluricentrisch
Probleemdefinities	Probleemperceptie	Problemen zijn te structuren en oplossingen zijn maakbaar	Complexe, ongestructureerde problemen
	Manier van evalueren	Objectieve criteria; doel- middel rationaliteit	Argumenteren, reflectie en gezamenlijke constructie
	Functie van evalueren	Beoordelen t.b.v. beleidsverantwoording	Omgaan met complexiteit; leren en doen
Rol van kennis	Rol evaluator	Deskundige, objectief /neutraal	Samenspeler; deelnemer Facilitator
	Invulling leren	Verschaffer feedback; correctief	Leren in actie; sociaal leren
	Legitieme kennis	Wetenschappelijke autoriteit in reactie op vraag beleidsmakers	Maatschappelijke actoren bepalen mede wat wordt geëvalueerd en hoe:
	Geloofwaardige kennis	Wetenschappers leveren objectieve kennis aan voor beleid	Er is geen objectieve kennis; kennis trans-disciplinair in coproductie ontwikkelen, lokale kennis is ook relevant

4.2 Evaluatiemethodes en technieken

De bovenstaande perspectieven bieden een denkraam om voor verschillende evaluatiemethodes te kiezen, afhankelijk van de functie van de evaluatie in relatie tot de kenmerken van het vraagstuk en de kenmerken van de politiek-bestuurlijke arena, en de vraag of je als evaluator vooral een rol hebt om beleid in een gezamenlijk zoekproces verder te brengen, dan wel objectief, achteraf een beoordeling te geven. We bespreken hier drie typen evaluatiemethodes⁸: de doel-rationele evaluatie (ook wel: top-down evaluaties), de responsieve evaluatie (ook wel bottom-up evaluaties), en lerende evaluaties. De doel-rationele evaluatie valt onder het modernistische perspectief; de responsieve en lerende evaluatie⁹ onder het postmoderne perspectief. Deze methodes hebben verschillende uitgangspunten en bieden verschillende technieken. Tussen de evaluatiemethodes bestaat op sommige aspecten overlap. Bijvoorbeeld bij de responsieve evaluatie en de lerende evaluatie worden stakeholders nauw betrokken bij het ontwerp van de evaluatie; op andere aspecten verschillen ze echter weer enigszins. De rol van de evaluator verschilt bij deze drie vormen van evalueren. Bij de doel-rationele evaluatie is de evaluatie in handen van de expert-evaluator, bij de responsieve evaluatie is de evaluator degene die het evaluatieproces faciliteert en inspeelt op de (veranderende) behoeften en vragen van de deelnemers. Bij de lerende evaluatie is de

⁸ Deze drie typen van evaluatiemethodes zijn zeker niet uitputtend, maar illustratief voor de praktijk van evalueren bij het PBL. Zie bijv. Crabbé en Leroy (2008) voor een overzicht van methoden en technieken van beleidsevaluatie.

⁹ De lerende evaluatiemethode wordt ingezet bij het PBL in de lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL&WUR 2017). In de uitwerking van deze methodiek zien we elementen van het modernistische en postmoderne evaluatieperspectief terug (Verwoerd et al. 2017). In dit hoofdstuk beperken we ons echter tot een bespreking van de theorie die uitgaat van een postmodern perspectief.

evaluator degene die samen met de deelnemers het (verander)doel en kader van de evaluatie vaststelt. Als het gaat om het inbrengen van inhoudelijke kennis door de evaluator en om het betrekken van belanghebbenden zitten doelrationeel en responsief op de uitersten van het spectrum, terwijl lerend evalueren zich in het midden bevindt (zie Tabel 4.2).

Doel-rationele evaluaties

Doel-rationele evaluaties richten zich primair op de vraag of en in welke mate de doelstellingen van beleid door de inzet van beleidsinstrumenten zijn gerealiseerd (Kuindersma en Boonstra, 2005). Beleidsdoelen zijn het ijkpunt, hieraan worden de feitelijke uitkomsten getoetst (Maessen en Warffemius, 1984). De evaluatievragen die gesteld worden, zijn: kunnen we de effecten van het beleid meten en verklaren? In welke mate heeft dit instrument bijgedragen aan het behalen van de doelen? Abma (1996) geeft aan dat deze evaluaties onder andere een zorgvuldige beoordeling vereisen van de uitgangssituatie als van de resultaten van het beleid. Eén van de uitdagingen bij deze evaluatievorm is o.a. het bepalen en vaststellen welke doelen van het beleid worden geëvalueerd en of deze evalueerbaar zijn. Om effectiviteit te beschrijven is een duidelijke, specifieke en operationele beschrijving van doelen nodig (Kuindersma en Boonstra, 2005). Het vaststellen van meetbare indicatoren is cruciaal. Daarnaast is het bij effectiviteitsonderzoek een uitdaging om na te gaan in hoeverre doelbereiking terug te voeren is naar het gevoerde beleid (Bressers, 1998, p.126). Eventuele andere factoren die verantwoordelijk kunnen zijn voor de situatie in een beleidsveld moeten inzichtelijk worden gemaakt, en zo mogelijk, worden uitgesloten.

In aanvulling op het beleidsperspectief/frame, kan de evaluator er ook voor kiezen om vanuit een alternatieve visie het beleid te evalueren, bijvoorbeeld vanuit in het beleid onderbelichte duurzaamheidsthema's of de emancipatie van achtergestelde groepen. Deze kritische insteek biedt beleidsmakers en belanghebbenden inzicht de handelingstheorieën van andere betrokkenen (zie van der Knaap, 1995). Als beleidsmakers en betrokkenen op basis van die inzichten hun beleidstheorie aanpassen, vindt leren plaats. Door deze kritische 'aanvulling' kan de evaluator vanuit de formele beleidsdoelen blijven redeneren, maar voegt zij daar de normen, waarden en doelstellingen van andere betrokken partijen aan toe (Fischer, 1995). Naast analyse van het behalen van de formele beleidsdoelen worden vragen gesteld over de bijdrage van het bereiken van deze doelen aan de oplossing van het maatschappelijke probleem, aan bredere maatschappelijke wensen en doelen en zelfs aan het maatschappelijk systeem. Net als bij een 'gewone' doel-rationele evaluatie gaat een kritische evaluatie uit van het op objectieve wijze kunnen vaststellen van de relatie tussen doelen, middelen en uitkomsten.

In de aankomende Balans voor de Leefomgeving (te verschijnen in september 2018) zal voor het eerst in het hoofdstuk over natuur vermaatschappelijking (als middel tbv ecologische doelen en als zelfstandig doel) in evaluatieonderzoek worden meegenomen. Bij gebrek aan concrete doelen t.a.v. vermaatschappelijking als zelfstandig doel zijn de beleidsassumpties (afgeleid uit discoursanalyse van Buijs et al. 2017) als uitgangspunt (basis voor evaluatiekader) voor de evaluatie genomen. Daarmee doet het recht aan de wens op brede perspectief in evaluatieonderzoek te betrekken. Vervolgens is beziens in hoeverre het handelen van burgers en bedrijven overeenkomen met deze beleidsassumpties.

Responsieve evaluatie

Het doel van een responsieve evaluatie is het bereiken van een gemeenschappelijke constructie van de betekenis van een onderwerp (Kuindersma en Boonstra, 2005). Uitgangspunt is dat beleid uiteenlopende en soms conflicterende betekenissen heeft voor belanghebbenden (Abma, 2001). Belanghebbenden worden vanaf het begin betrokken bij de evaluatie. De indicatoren en criteria van de evaluatie worden afgeleid van de probleemopvattingen van de belanghebbenden (Abma, 2005). Hiervoor kan een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methodes worden gebruikt (Abma, 2005). Het onderzoeksontwerp komt geleidelijk tot stand in gesprek met de belanghebbenden. De evaluatie zelf vindt plaats door doorgaande interacties en dialoog. De evaluator vervult rollen

als interpretator, educator, facilitator en Socratisch gids¹⁰ (Abma, 2005). Het resultaat van de evaluatie is context-gebonden kennis. De evaluatie kan bijvoorbeeld beëindigd worden met een lijst van controversiële onderwerpen; de evaluator formuleert geen eigenstandige conclusies of aanbevelingen. Op basis van de discussies tussen de belanghebbenden (ook over controversiële onderwerpen) kan de groep komen tot suggesties voor alternatieve beleidsmaatregelen of beleidsstrategieën. Belangrijk uitgangspunt is dat alle belanghebbenden een stem krijgen in de evaluatie, ook groepen die minder direct zichtbaar zijn. Bij deze evaluatie worden valideringstechnieken gebruikt om te controleren of de interpretaties van de evaluatie door de evaluator herkend worden door de belanghebbenden (Abma, 2005).

Onderdelen van de responsieve methode zijn (uit Abma en Widdershoven, 2006):

- verzamelen van thema's (waar moet de evaluatie over gaan) met belanghebbenden
- formuleren van doel- en vraagstelling van de evaluatie met belanghebbenden
- emergent design: onderzoeksontwerp ontwikkelen samen met belanghebbenden
- voorwaarden creëren voor interactie en dialoog tussen de betrokkenen
- interpreterend proces: duiding van ervaringen en opvattingen
- verhelderen achterliggende motiveringen en waardesystemen
- interpretatie van de bevindingen met belanghebbenden
- uitkomsten presenteren als agenda voor onderhandeling

Een voorbeeld van een studie, waarbij elementen van de responsieve aanpak zijn gebruikt is de monitoring en evaluatie van Boeren voor Natuur in de polder van Biesland (Westerink et al 2013).

Lerende evaluatie

De lerende evaluatie is geen losstaande activiteit, maar onderdeel van een beleidsproces. Er zijn meerdere methodes van lerend evalueren, die in meer of mindere mate elementen van zowel doel-rationele als responsieve evaluatie in zich hebben. Edelenbosch en van Buuren (2005) en Van der Meer en Edelenbosch (2006) beschrijven lerend evalueren als een vorm van beleidsevaluatie die is gericht op leren, verantwoorden en bevorderen van samenwerking in een multi-actoromgeving. In de hoek van systeeminnovatie en transitie wordt lerend evalueren gebruikt voor complexe opgaven die een systeemveranderend oogmerk hebben. Leren is dan sterk gekoppeld aan innovatie en vindt plaats in min of meer afgebakende beleidsnetwerken die gericht zijn op innovatie en transitie. Hierbij wordt ook wel gebruik gemaakt van Reflexieve Monitoring in Actie (RMA) (Van Mierlo et al., 2010; Arkesteyn et al, 2015). Inzichten en knelpunten die tijdens de evaluatie naar voren komen, worden met dynamische leeragenda's in beeld gebracht en direct besproken met de betrokkenen bij het te evalueren beleidsproces.

Net zoals de 'kritische' variant van de doelrationele evaluatie en de responsieve evaluatie is in de lerende evaluatie oog voor de verschillende probleemopvattingen van betrokkenen bij het beleid, vanwege de erkenning dat beleidsontwikkeling en - uitvoering continue onderhevig is aan de wisselwerking tussen actoren en hun handelen. Doelrationele analyses zijn dan ook altijd ingegeven door (tijdelijke) aannames over het functioneren van beleid. Er wordt ook niet noodzakelijkerwijs naar gestreefd om alle belanghebbenden een stem te geven, zoals bij de responsieve evaluatie. De evaluatie dient vooral om het leer- en/of veranderproces van het beleid te ondersteunen. Een lerende evaluatie is geslaagd als het de diverse deelnemers in staat stelt om hun ambities hoog te houden en geleerde lessen direct te implementeren. Naast de inhoudelijke bevindingen over beleidsfunctioneren, is het ervaren leerproces ook een resultante van de evaluatie. De lerende evaluatie is relatief nieuw voor PBL en WUR (zie ook PBL studie met als werktitel 'Participatieve kennisproductie in de praktijk' nog te verschijnen (PBL 2018c). Voorbeelden van lerende evaluaties binnen PBL en WUR zijn de evaluatie van de

¹⁰ Dat is iemand die alleen vragen stelt. Door het stellen van vragen, denkt de ander bij zichzelf na en komt op inzichten.

reconstructie van de zandgronden (Boonstra et al. 2007) en de lerende evaluatie natuurpact (PBL & WUR 2017).

4.3 Vergelijking evaluatiemethodes

Een vergelijking tussen de drie evaluatiemethodes is samengevat in tabel 4.2 en wordt in deze paragraaf verder toegelicht.

Bij de doel-rationele evaluatie is er sprake van een impliciet normenkader; de normen en waarden achter het beleid worden niet (expliciet) ter discussie gesteld, behalve in het geval van een kritische evaluatie. Bij responsief en lerend gaat men ervan uit dat er meerdere manieren zijn om een situatie te bekijken, en hier kiest de evaluator geen positie. De uitkomsten van de evaluatie worden gezamenlijk door alle betrokkenen ingevuld. Bij de doel-rationele evaluatie is de evaluator een onafhankelijke autoriteit die op basis van positie en wetenschappelijk statuus is gebaseerd. Bij de responsieve en lerende evaluatie is de evaluator gezaghebbend doordat hij/zij in goede wisselwerking met betrokkenen een onafhankelijke rol vervult in het leerproces, waarbij ook nieuwe inzichten en kennis tot stand komen.

Bij de doel-rationele evaluaties hoeven de belanghebbenden niet te worden betrokken. Bij de postmoderne evaluatiemethodes komen alle onderdelen van de evaluatie bij voorkeur participatief tot stand:

- Identificeren van de onderzoeksvragen
- Planning van het evaluatiedesign
- Selectie van maatregelen en data verzameling
- Verzameling en analyseren van gegevens
- Gezamenlijk formuleren van uitkomsten.

De responsieve en lerende evaluatie lijken op elkaar qua inzet van participatieve technieken. Een verschil zit in de nadruk die op actie wordt gelegd: bij de lerende evaluatie is de bedoeling dat gezamenlijk de geleerde inzichten meteen omzet in acties: de leercycli zijn kort. De responsieve evaluatie hoeft niet direct in actie uit te monden. De responsieve evaluatie zet waarschijnlijk meer dan de andere twee alle argumenten rond een bepaald beleid op een rijtje (hoewel bij de responsieve evaluatie de evaluator geen eigen conclusies presenteert). Bij de responsieve evaluatie is het belangrijk uitgangspunt dat alle betrokkenen een stem wordt gegeven (democratiseringsideaal); met de focus op actie en innovatie lijkt dat bij de lerende evaluatie minder het geval.

De context waarin een bepaald beleidsprobleem zich voordoet, speelt een verschillende rol bij de keuze omtrent evaluatiemethodes. Omdat bij de klassieke doelevaluatie wordt gestreefd naar objectieve kennis, moet er een controle plaatsvinden voor 'context'-factoren, dat wil zeggen factoren die wel van invloed zijn op een situatie op een beleidsterrein na het gevoerde beleid, maar die niet onderdeel zijn van de evaluatie. Bij een responsieve en lerende evaluatie is men er zich meer van bewust dat er verschillende visies bestaan, die context gebonden zijn: de context is verklarend en beïnvloedt de uitkomsten (van der Knaap, 1995).

Tabel 4.2 Overzicht vergelijking evaluatiemethodes

Kenmerken	Doel-rationele evaluatie	Lerende evaluatie	Responsieve evaluatie
Functie van evalueren	Metten en verantwoorden	Leren veranderen	Onderhandelen en leren
Evaluatiedesign	Uitgaan van beleidsdoelen of aanvullende doelen/waarden	'Emergent design', gericht op proces facilitatie	'Emergent design'
Type evaluatievragen	Draagt beleid bij aan halen van doelen? Doen we de dingen goed?	Doen we de goede dingen? Hoe weten we dat eigenlijk?	Hoe kunnen we de kwaliteit van beleidspraktijken verbeteren?
Werking	Expert oordeel	Gezamenlijk leren en verantwoorden	Gezamenlijke uitkomst
Basis criterium	Effectiviteit	Inzichten voor beleidsaanpassing	Zeggenschap
Aanpak	Interviews, bestuderen beleidsdocumenten	Leerbijeenkomsten	Groepsgesprekken, interviews, narratieven

De doel-rationeleevaluatie is vooral geschikt voor ex-post en ex-ante evaluaties. De responsieve en lerende evaluatie voor ex-durante en ex-ante evaluatie.

De lerende evaluaties en de responsieve evaluatie zijn het meest geschikt voor nog 'vaag' beleid, waarbij nog geen gedeelde beleidstheorie bestaat en waarbij men tijdens het evaluatieproces een gezamenlijke richting wil bepalen. Bij de lerende evaluatie kan de evaluatie leiden tot reflectie op het eigen wereldbeeld van de beleidsmakers; bij de responsieve evaluatie komen de betrokkenen gezamenlijk tot een gedeelde opvatting.

4.4 Reflectie en kennisvragen

In het natuurbeleid heeft de overheid van oudsher een legitieme en sterk sturende rol, met vooraf gestelde doelen en een samenhangende beleidstheorie waarbij de relaties tussen maatregelen en effecten fact-based zijn. Wanneer dit doel-rationele perspectief toegepast wordt op een onderwerp als vermaatschappelijking, zullen onderzoekers indicatoren voor mogelijke doelen voor vermaatschappelijking willen vaststellen, op zoek gaan naar directe verbanden tussen beleidsinterventies en effecten op de vastgestelde indicatoren. Op basis van dit construct zal het onderzoek de vermaatschappelijking beoordelen op voortgang in de indicatoren. Zo zouden we een doel-rationele evaluatie kunnen uitvoeren van de bijdrage van maatschappelijke initiatieven aan biodiversiteitsdoelen zoals VHR of KRW. Uit zo'n studie kan komen dat er maatschappelijke initiatieven zijn die veel, weinig of niks bijdragen aan deze doelen, maar ook dat de overheid het in aantal gevallen zelf mogelijk effectiever zelf kan doen. De initiatieven die niet (effectief) bijdragen zijn dan volgens dit onderzoek niet effectief en geen beleidsondersteuning waard. Zoals in paragraaf 4.2 aangegeven wordt momenteel in het kader van de Balans voor de Leefomgeving een evaluatieonderzoek uitgevoerd waarin niet alleen de bijdrage van vermaatschappelijking (als middel) aan biodiversiteitsdoelen wordt geevalueerd maar ook vermaatschappelijking als zelfstandig doel wordt onderzocht. Zoals in paragraaf 4.2. aangegeven zullen bij gebrek aan concrete doelen t.a.v. vermaatschappelijking (zoals in hoofdstuk 3.3 geconcludeerd) beleidsassumpties (afgeleid uit de discoursanalyse van Buijs et al. 2017) als uitgangspunt van de analyse gebruikt worden.

Bovengenoemde doel-rationele evaluatie (waarin vermaatschappelijking beoordeeld wordt op bijdrage aan biodiversiteitsdoelen) is waardevol, maar doet beperkt recht aan een verschijnsel als vermaatschappelijking wanneer we erkennen (zie definitie in hst. 2) dat dit een beweging is van vele actoren met verschillende doelen die niet vooraf vast staan. Doelen kunnen in zo'n setting gaande weg steeds veranderen, waarmee vastgestelde indicatoren niet goed zullen aansluiten bij dit fenomeen. De uitkomst van vermaatschappelijking is ook niet goed vooraf te bepalen, het is een uitkomst van een ongestructureerd proces. Hierdoor zal het onderzoek moeilijk eenduidige relaties kunnen afleiden. Daarnaast zullen de onderzochte partijen zich mogelijk niet herkennen in een doel-rationele benadering om de initiatieven te duiden, wat tot spanning kan leiden. Een kritische, lerende of zelfs responsieve aanpak is nodig om ook de doelen van de initiatiefnemers recht te doen en zo het proces van vermaatschappelijking gedurende de ontwikkeling van nieuwe inzichten te voorzien.

Verbreding van het scala aan evaluatiemethoden heeft gevolgen voor de kennisagenda. De constatering dat verschillende evaluatiemethoden nodig zijn resulteren in de volgende kennisvragen:

- Wat betekent het erkennen van een meervoudig begrip van vermaatschappelijking voor de ontwikkeling en toepassing van onderzoeks- en evaluatiemethoden en de uitrol hiervan in de PBL/WUR onderzoekspraktijk?
- Welke evaluatiemethodes zijn geschikt om bijdragen van maatschappelijke initiatieven aan verschillende overheidsdoelen (zowel VHR doelen als verbredingsdoelen) en (eigen) doelen van initiatiefnemers te beoordelen? Welke methoden zijn meer en minder goed toepasbaar?
- Hoe wordt er in andere sectoren (bijvoorbeeld zorgsector) in onderzoek en beleid met een meervoudige kijk op vermaatschappelijking omgegaan? Wat kunnen we hiervan leren voor vermaatschappelijking van natuur?

5 Gezamenlijke kennisagenda

5.1 Introductie

De overheid heeft ambities om de vermaatschappelijking van natuur verder te brengen. De wens bij het Rijk en de provincies om de kennisontwikkeling op het thema te versnellen, is aanleiding voor PBL & WOT N&M om op het thema 'vermaatschappelijking van natuur' een kennisagenda op te stellen. In de voorgaande hoofdstukken hebben we hier naartoe gewerkt door de meervoudige betekenis van vermaatschappelijking van natuur inzichtelijk te maken (hst 2) en de diverse beleidstheorieën (hst 3) en evaluatiebenaderingen (hst 4) in dit licht te plaatsen. Via deze route komen we tot nieuwe kennisvragen over de relatie tussen natuur en samenleving.

Het doel van dit hoofdstuk is om de kennisvragen die we in voorgaande hoofdstukken hebben geïdentificeerd uit te werken tot kennislijnen en zo te komen tot een kennisagenda. De kennisagenda is richtinggevend voor toekomstig onderzoek van PBL & WUR op het thema vermaatschappelijking van natuur. De gezamenlijke kennisagenda kan helpen bij het maken van keuzes ten aanzien van:

- WOT-programmering voor het WUR-onderzoek op de thema's people, planet, ruimtelijke kwaliteit, profit en governance. Om deze programmering te ondersteunen kunnen de kennislijnen die in deze kennisagenda zijn uitgewerkt houvast bieden. Het onderzoek moet erop gericht zijn om beleidsvorming en -uitvoering te ondersteunen met kennis. De kennisvragen die we oppakken moeten dus passen bij de kennisbehoeften van overheden die we met dit onderzoek willen ondersteunen.
- PBL projecten die het thema natuur en samenleving raken (zoals Balans van de Leefomgeving, met in 2018 de beleidsstudie Natuur en Samenleving, waarin het beschrijven van maatschappelijke initiatieven, condities waaronder deze tot stand komen en potentiële opbrengsten centraal staat; en de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2019/2020, waarin provinciaal beleid voor vermaatschappelijking een van de te evalueren onderwerpen wordt; Bedrijven en Natuurlijk Kapitaal als ook (toekomstige) internationale projecten waarin vermaatschappelijking een belangrijk thema is.
- PBL onderzoeksprogrammering op de vier transitie-opgaven uit het PBL werkprogramma, met name gericht op de opgave rondom voedsel, natuur en landbouw in transformatie (in het bijzonder onderdeel natuur en samenleving). De kennislijnen die in deze kennisagenda zijn uitgewerkt zijn mogelijk ook voor de andere drie transitie-opgaven bruikbaar (Klimaatverandering en energietransitie; Vergroening en circulair maken van de economie; Sterke stedelijke regio's en leefomgevingsbeleid). Aangezien daar soortgelijke kennisvragen spelen, gericht op het analyseren en evalueren van transitie-opgaven in een multi-level en multi-actor (MLMA) setting en een meervoudig begrip vragen. De Community of Practice MLMA van het PBL biedt een platform om de inzichten uit deze studie in te brengen en lerend vermogen op te bouwen in wisselwerking met andere dossiers waar vermaatschappelijking speelt.

5.2 Kennislijnen en kennisvragen

Uit de verkenning in de voorgaande hoofdstukken van het meervoudige begrip van vermaatschappelijking en de wijze waarop dit in beleid(stheorien) en (evaluatie)onderzoek een plek krijgt, of kan krijgen, leiden we vier kennislijnen en bijbehorende sets van kennisvragen af:

- 1) Vermaatschappelijking van natuur in de praktijk
- 2) Governancevraagstukken rondom vermaatschappelijking van natuur
- 3) Methodeontwikkeling voor evaluatie van vermaatschappelijking van natuur
- 4) Vermaatschappelijking van natuur en transitieopgaven

Voor ieder van deze kennislijnen beschrijven we hieropvolgend nut en noodzaak van de kennislijn op basis van constatering en inzichten uit voorgaande hoofdstukken, de beleidsrelevantie, een aantal kennisvragen en bronnen waarin kennisvragen (deels) aan bod komen danwel inzichten bieden om de kennislijn verder uit te werken. Om tot onderzoeksprogrammering te komen is nadere uitwerking van deze kennislijnen nodig op basis van uitkomsten en inzichten uit beschikbaar onderzoek¹¹ en in gesprek tussen PBL en WUR als ook met relevante externe partijen, bijv. in het kader van de WOt-programmering voor 2019.

1) Vermaatschappelijking van natuur in de praktijk

We hebben in deze notitie vermaatschappelijking van natuur gedefinieerd als een beweging waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer initiatief nemen en/of participeren in, en/of mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van publieke waarden op het gebied van natuur. In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat vermaatschappelijking van natuur op diverse wijzen geïnterpreteerd kan worden, gekoppeld aan de betekenis die aan deze beweging gegeven wordt. De onderscheidde dimensies op motieven/ waarden en bestuurlijke organisatie bieden houvast om de praktijk van vermaatschappelijking te kunnen duiden en inzichtelijk te maken welke samenstellingen van dimensies gangbaar zijn (zie ook bijlage 2 Perspectieven). De kennislijn richt zich op onderzoek naar de praktijken van vermaatschappelijking. Het doel van deze kennislijn is om de meervoudige zienswijzen op vermaatschappelijking van natuur van actoren in beleid en maatschappij ten opzichte van elkaar inzichtelijk te maken, evenals de spanningen, condities en potentiële effecten die hieruit volgen.

Beleidsrelevantie:

Inzicht in de meervoudigheid van vermaatschappelijking van natuur bij burgers, maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven biedt beleidsmakers waardevolle input voor verdere uitwerking van hun ambitie om naast biodiversiteit ook maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de verbinding tussen natuur en economie te versterken en in te zetten op vermaatschappelijking (PBL 2017). Het vergroot bewustwording bij beleidsmakers over de positie en invalshoeken van verschillende partijen, hun eigen aannames en overtuigingen, en nieuwe invalshoeken en mogelijkheden te zien om daarop te anticiperen (bijvoorbeeld hoe overheden verschillende maatschappelijke initiatieven kunnen faciliteren, of ambities van anderen kunnen verbinden met hun eigen ambities). Ook geeft deze kennislijn inzicht in de raakvlakken tussen verschillende beleidsdossiers (aanhaakpunten) en mogelijke (combinaties van) coalitiepartners.

Een aantal kennisvragen:

¹¹ De scopingstudie Vermaatschappelijking van Natuur (KO thema people, 2018) van Kamphorst et al. (in ontwikkeling) genereert een overzicht van WOt en BO studies op dit thema in de afgelopen jaren en benoemt welke kennis is gegenereerd en welke kennisvragen er nog zijn. Deze studie levert inzicht in resterende kennisbehoeften op dit thema.

- Wat zijn dominante samenstellingen van dimensies van vermaatschappelijking van natuur in de praktijk? Zien we in de praktijk specifieke combinaties/ een bundeling van bepaalde dimensies? (bv hiërarchische sturingsstijl en een 'smal beeld' op natuur)? Wat zijn illustratieve voorbeelden van de theoretische perspectieven zoals beschreven in bijlage 2?
- Uit welke verschillen in zienswijzen op vermaatschappelijking van natuur komen synergieën en spanningen tussen actoren en handelingen voort? Welke partijen hebben wel of niet baat bij de vermaatschappelijking van natuur? Wat zijn illustratieve voorbeelden?
- Wat zijn de waarden, motieven en handelingstheorieën van lokale initiatiefnemers (bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties) ten aanzien van vermaatschappelijking van natuur? Hoe verhouden die zich tot bestaande overheidsinterventies en de achterliggende assumpties?
- Welke actoren, factoren en mechanismen zijn bepalend voor de (in)richting van vermaatschappelijking van natuur? Wat zijn mogelijke (on)verwachte effecten van vermaatschappelijking en hoe dragen deze condities daar aan bij?

Beschikbare en geplande onderzoeken:

- Bedrijven en Natuurlijk Kapitaal (i.s.m. WUR, EUR, Nyenrode en Copernicus instituut). In 2016 zijn diverse onderzoeken ontwikkeld naar drijfveren en motieven van bedrijven om duurzamer en maatschappelijk verantwoord te gaan ondernemen. In 2018 is onderzoek gepland naar de rol van financiële organisaties om maatschappelijk verantwoord ondernemen o.a. via transparantie van niet-financiële rapportages te stimuleren (PBL 2018d).
- WOt onderzoek Ontwikkeling analyse en evaluatiekader vermaatschappelijking van natuur. Medio 2018 op te leveren.
- WOt onderzoek Vullings et al. (2018 nog te verschijnen), Matthijssen et al. (2015) en Kuindersma et al. (2018 nog te verschijnen) geven inzicht in drijfveren en motivaties van initiatiefnemers van burgerinitiatieven en agrarische ondernemers.
- WOt onderzoek naar handelingsperspectieven, motivaties en drijfveren van agrarische ondernemers om deel te nemen aan natuurinclusieve landbouw (loopt in 2018).
- Achtergrondstudie Natuur en Samenleving bij Balans 2018 (PBL 2018b) richt zich op het beschrijven van vermaatschappelijking en agenderen van aandachtspunten voor beleid.
- WOt onderzoek naar bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur (Aalbers et al. 2018).

2) Sturingsvraagstukken rondom vermaatschappelijking van natuur

Deze kennislijn komt voort uit het identificeren en analyseren van beleidstheorieën en sturingsstijlen van verschillende overheden, vanuit een meervoudige kijk op vermaatschappelijking van natuur. In hoofdstuk drie hebben we geconstateerd dat in de verschillende beleidstrajecten van diverse overheidslagen geen samenhangende beleidstheorieën voor vermaatschappelijking van natuur te herkennen zijn, mede ook doordat verschillende vormen van sturing gelijktijdig worden gehanteerd. In deze kennislijn willen we achterhalen hoe de mix van doelen/instrumenten voor vermaatschappelijking en diversiteit aan sturingsstijlen van overheden invulling geeft aan de wijze waarop de vermaatschappelijking van natuur in praktijk (zie kennislijn 1) gestalte krijgt.

Beleidsrelevantie:

Deze kennislijn ondersteunt overheden bij het maken van keuzes over de inzet en het bepalen van de waarde van verschillende sturingsvormen en -instrumenten in het licht van de ambities die zij zelf, danwel in samenspraak met anderen hebben gesteld voor het natuurbeleid. De overheid benadert burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties rondom vermaatschappelijking van natuur vanuit verschillende veronderstellingen en met

verschillende sturingsstijlen. Het is de vraag hoe overheden deze verschillende stijlen goed kunnen combineren om de vermaatschappelijking van het natuurbeleid verder te brengen.

Een aantal kennisvragen:

- Welke uitgangspunten en aannames liggen ten grondslag aan beleidstheorieën van verschillende overheden? Hoe verhouden beleidstheorieën op verschillende schaalniveaus (provinciaal-nationaal-EU-internationaal) m.b.t. bevorderen vermaatschappelijking van natuurbeleid zich tot elkaar? Hoe vindt tussen de diverse overheidslagen coordinatie plaats t.a.v. vermaatschappelijking van natuur? (wie doet wat? afstemming over taken en verantwoordelijkheden?)
- Welke sturingsstijlen passen meer en minder goed bij verschillende perspectieven op vermaatschappelijking? Wat zijn de sterktes en zwaktes van de verschillende sturingsstijlen? Hoe zijn meerdere sturingsstijlen naast elkaar te hanteren? Wat zijn spanningen daarbij? Welke beleidsdoelen en -instrumenten passen bij verschillende sturingsstijlen? Welke capaciteiten (bv bevoegdheden, hulpbronnen, vaardigheden) van het Rijk/overheden zijn vereist voor het toepassen van de verschillende sturingsstijlen?
- Hoe vullen overheden hun rol en verschillende sturingsstijlen in, en wat helpt – binnen de verschillende sturingsstijlen - om de beweging tot vermaatschappelijking te versnellen? Is faciliteren door het uitnodigen van burgers en bedrijven bijvoorbeeld genoeg, of is er toch meer sturing/richting nodig? Hoe sluiten sturingsstijlen aan op handelingstheorieën van andere partijen, zoals burgers en bedrijven?

Beschikbare en geplande onderzoeken:

- WOt onderzoek Meervoudige sturing in het natuurbeleid loopt in 2017 en 2018 en richt zich o.a. op succesvolle combinaties van sturingstijlen.
- WOt studie Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit (Henkens et al. 2017)
- WOt studie naar werking en effect van enkele instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid (2017)
- Naturvation onderzoek om een afwegingskader te ontwikkelen voor Nature Based Solutions rond stedelijke natuur, waarbij meerdere zienswijzen, afwegingen en effecten worden belicht. Looptijd 2017-2020.
- Lerende evaluatie Natuurpact gericht op de evaluatie van de drie hoofdambitieën: biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie zien, looptijd 2018 - 2020.
- Balans 2018 (PBL 2018a), PBL beleidsstudie Natuur en Samenleving (werktitel) (PBL 2018b)
- Beleidsbrief Non-financial reporting (PBL 2018d), waarin de potentiële effecten van de EU transparantierichtlijn (die bedrijven verplicht transparant te zijn over niet-financiële zaken zoals klimaat, natuur en biodiversiteit, sociale omstandigheden, etc.) worden onderzocht.

3) Methodeontwikkeling voor evaluatie van vermaatschappelijking van natuur

In een evaluatie worden (beleids)maatregelen of programma's beoordeeld in het licht van de 'doelen' of ambities die zij nastreven. In hoofdstuk 4 van deze notitie hebben we geconstateerd dat vermaatschappelijking van natuur vanuit verschillende evaluatieperspectieven en met behulp van verschillende evaluatiemethoden onderzocht kan worden. In het natuurbeleid en – onderzoek van PBL & WUR is vanwege de focus op internationale biodiversiteitsdoelen de klassieke doel-rationele evaluatieaanpak bekend en gangbaar. We constateren dat deze benadering voor de evaluatie van vermaatschappelijking van natuur in zekere zin bruikbaar is wanneer vermaatschappelijking als middel voor het realiseren van biodiversiteitsdoelen wordt beschouwd. We erkennen echter dat deze aanpak tekort schiet om de meervoudigheid van zienswijzen op vermaatschappelijking van natuur te analyseren, zoals die ook in beleidstheorieën terug te vinden zijn (zie hoofdstuk 3). Daarom zullen we in de aankomende

balans van de leefomgeving vermaatschappelijking als afzonderlijk doel ook analyseren a.h.v. beleidstheorieën en achterliggende overheidsassumpties (zie hoofdstuk 3 en 4). Dit is een eerste poging om recht te doen aan meervoudigheid van perspectieven (die in beleidstheorieën terug te vinden zijn (zie hoofdstuk 3)). Met kritische, responsieve of lerende evaluatiemethoden is er ruimte om een stap verder te gaan en de diversiteit aan zienswijzen van zowel beleidsactoren als andere actoren te erkennen en in het evaluatieonderzoek te betrekken. Kortom, niet alleen recht te doen aan meervoudigheid van zienswijzen op vermaatschappelijking van natuur in beleid, maar ook in de samenleving (en dit met elkaar te confronteren). Deze kennislijn richt zich op het opzetten en uitwerken van een meervoudig evaluatiekader waar vermaatschappelijking van natuur vanuit een meervoudige kijk gestalte krijgt.

Beleidsrelevantie:

Het PBL evalueert het natuurbeleid van Rijk en provincies in de Balans van de Leefomgeving en de Lerende evaluatie Natuurpact. In rijksbeleid (Natuurpact, Rijksnatuurvisie) en provinciaal beleid (provinciale natuurvisies) staan beleid(sambities) voor biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen economie en natuur centraal. Om deze ambities (in samenhang) te kunnen evalueren is methodeontwikkeling essentieel. Een gesprek met beleidsactoren over de ontwikkeling van een evaluatiekader en – aanpak kan ook tevens een hulpmiddel zijn om te achterhalen welke zienswijzen en dimensies domineren en/of botsen. Dit kan vervolgens worden doorvertaald naar een evaluatiekader, waarin bijvoorbeeld het belang van kosteneffectiviteit op gelijke voet met het belang van sociale effecten wordt gezet, met erkenning van de spanningen die dit kan opleveren.

Een aantal kennisvragen:

- Wat betekent het erkennen van een meervoudig begrip van vermaatschappelijking voor de ontwikkeling en toepassing van onderzoeks- en evaluatiemethoden en de uitrol hiervan in de PBL/WUR onderzoekspraktijk?
- Welke evaluatiemethodes zijn geschikt om bijdragen van maatschappelijke initiatieven aan verschillende overheidsdoelen (zowel VHR doelen als verbredingsdoelen) en (eigen) doelen van initiatiefnemers te beoordelen? Welke methoden zijn meer en minder goed toepasbaar?
- Hoe wordt er in andere sectoren (bijvoorbeeld zorgsector) in onderzoek en beleid met een meervoudige kijk op vermaatschappelijking omgegaan? Wat kunnen we hiervan leren voor vermaatschappelijking van natuur?

Beschikbare en geplande onderzoeken:

- WOt onderzoek Ontwikkeling analyse en evaluatiekader vermaatschappelijking van natuur: komt medio 2018 beschikbaar.
- Het PBL & WUR hebben met name veel kennis ontwikkeld over ex-post (ecologische) impactanalyse.
- Recent is kennis ontwikkeld over de lerende evaluatiemethode, in het kader van de lerende evaluatie van het Natuurpact (Van Veen et al. 2016; Verwoerd et al. 2017) en zijn ontwerpprincipes voor lerende en participatieve vormen van beleidsonderzoek in ontwikkeling (PBL 2018c)

4) Vermaatschappelijking van natuur en transitieopgaven

Deze kennislijn komt voort uit de behoefte bij het PBL om lerend vermogen op te bouwen over de wijze waarop wij transitieopgaven in beleid en samenleving kunnen duiden en analyseren. Het PBL werkprogramma is opgebouwd langs vier transitieopgaven, waar Voedsel, landbouw en natuur in transitie er één van is (zie ook 5.1). Deze vier opgaven komen overeen met de strategische beleidsopgaven uit o.a. de NOVI en het Interbestuurlijk programma (IBP). Deze strategische beleidsopgaven gaan samen met complexe

maatschappelijke uitdagingen (PBL 2017), waaronder vermaatschappelijking welke niet alleen in natuurdossier maar ook andere beleidsdossiers (zoals energie, zorg, etc.) speelt. Dat roept de vraag op: Wat kunnen we leren van transitie-onderzoek in andere beleidsdossiers? We constateren in hoofdstuk 2 dat vermaatschappelijking een beweging is die o.a. is ingezet t.b.v. de realisatie van publieke waarden op het gebied van natuur (maatschappelijke betrokkenheid als middel). Dit brengt de vraag met zich mee hoe die beweging te begrijpen is als (sociale) transitie. Onder welke condities vindt die sociale transitie plaats en hoe krijgt dat gestalte in de praktijk? Leidt dat tot een ander systeem van natuurontwikkeling? Deze kennislijn geeft inzicht in hoeverre vermaatschappelijking een bijdrage levert aan nationale transitieopgaven op het gebied van natuur (landbouw en voedsel) en geeft antwoord op de vraag hoe deze beweging kan verworden van niche tot gemeengoed – gericht op natuurinclusief handelen.

Beleidsrelevantie:

Kennis is een essentieel element om transitieopgaven te kunnen aanpakken, om zo keuzes over de ontwikkeling en richting van de transitie te faciliteren en effecten hiervan in beeld te brengen. Slimme keuzes van zowel overheden als de private sector kunnen leiden tot synergie in het fysieke domein van de leefomgeving (voor natuur, economie en leefbaarheid), maar zijn meestal niet zonder consequenties en uitruilen. Daarnaast hebben beleidskeuzes consequenties voor sturingsmogelijkheden, sectororganisatie en maatschappelijk draagvlak. Aangezien Rijk en provincies volop experimenteren met het nieuwe natuurbeleid, biedt deze kennislijn inzichten om die beleidsprocessen te ondersteunen.

Een aantal kennisvragen:

- a) Hoe verhoudt de beweging van vermaatschappelijking van natuur zich tot transitieopgaven voor natuur, voedsel en landbouw?
- b) Wat kunnen we leren van vermaatschappelijking in andere sectoren en van transitieprocessen in andere sectoren (bijv. energietransitie, transitie naar circulaire economie, duurzame landbouw en voedselsysteem, duurzame verstedelijking en infrastructuur stedenbouw & mobiliteit, etc.), m.b.t factoren die de transitie naar vermaatschappelijking van natuur helpen of belemmeren?
- c) Hoe kan de overheid de transitie naar vermaatschappelijking van natuur verder aanjagen? Hoe verhouden vigerende beleidsdoelen, -instrumenten en sturingsstijlen zich tot de condities die – vanuit transitietheorie- van belang worden geacht voor het realiseren van een transitie (i.e. zowel niche ontwikkeling als regime destabilisatie)? Welke structurele en institutionele condities moeten worden geadresseerd en gerealiseerd om de transitie naar vermaatschappelijking van natuur te versterken?

Beschikbare en geplande onderzoeken:

- WOt onderzoek naar institutionele factoren die innovatieve maatschappelijke initiatieven belemmeren of aanleveren, oplevering medio 2018 (doorloop uit 2017).
- WUR onderzoek naar het opschalen van burgerinitiatieven ten behoeve van een transitie richting stedelijk groen (Aalbers & Sehested 2018)
- Slothoofdstuk in de Balans 2018 over transities (PBL 2018a).

6 Referenties

- Aalbers, C.B.E.M., Kamphorst, D.A., Langers, F. (2018), Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen. WOt-technical report 118, WOT-04-010-037.02, Wageningen: WOt.
- Aalbers, C. B., & Sehested, K. (2018). Critical upscaling. How citizens' initiatives can contribute to a transition in governance and quality of urban greenspace. *Urban Forestry & Urban Greening*, 29, 261-275, Wageningen: WUR.
- Abma, T.A. (1996). Responsief evalueren: discoursen, controversen en allianties in het postmoderne. Delft: Eburon.
- Abma, T.A. (2001), Variaties in beleidsevaluaties, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*. Meppel: Boom, pp. 311-320.
- Abma, T.A. (2005). Responsive evaluation: Its meaning and social contribution to health promotion. In: *evaluation and program planning* 28: 2005, p. 279-289
- Abma, T.A. en G.A.M. Widdershoven (2006). Responsieve methodologie. Interactief onderzoek in de praktijk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Arkesteijn, M., Van Mierlo, B. & Leeuwis, C. (2015). The need for reflexive evaluation approaches in development cooperation. *Evaluation* 21(1) 99-115. DOI: 10.1177/1356389014564719.
- Arnouts, R.C.M., Arts, B.J.M., Kamphorst, D.A., Tatenhove, J.P.M. van (2012). Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein. Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens. Wageningen. Wageningen-UR, WOt-Paper 17.
- Beunen, R., Assche, K. van, Duineveld, M. (2012). Performing failure in conservation policy. The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy* 31: 280-288.
- Boer, de, T. A., de Blaeij, A. T., Elands, B. H., de Bakker, E., van Koppen, C. S. A., & Buijs, A. E. (2014), Draagvlak en betrokkenheid van burgers bij natuur en natuurbeleid (No. 35). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer, A.M.E. Groot (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441.
- Bredewold, F.H. (2014). Lof der Oppervlakkigheid. Proefschrift. Amsterdam: Van Gennep.
- Bressers, J. Th. A. (1998), De evaluatie van beleid. In: Hoogerwerf en Herwijer, 1998. Overheidsbeleid. CPB en PBL, 2013. Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Den Haag.
- Bruggink, M., M. Roozmond, M. Bruns, P. de Boer, W. Wijnands (2016), *Scrum in Actie*, Business Contact.
- Buijs, A., (2009). Natuurbeelden : publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer.
- Buijs, A., Mattijssen, T., en Arts, B. (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy* 38, pp. 676-684.
- Buijs, A., T. Mattijssen & D. Kamphorst (2013). Framing. De strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap* 30, 33-41
- Buijs et al. (2017), 25 jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak
- Buitelaar, E. en D., Hamers (2016) Normativiteit in ruimtelijk onderzoek. *Rooilijn*, 49 (3), pp 202 – 209.

- Cash, D. W., W. C. Clark, F. Alcock, N. M. Dickson, N. Eckley, D. Guston, J. Jäger, and R. Mitchell (2003). Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 100:8086-8091.
- CBD (2012). Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi biodiversity targets. 'Living in harmony with nature' COP 10 decision X/2. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>.
- Coase, R.H. (1937), *The Nature of the Firm* *Economica*, New Series, Volume 4, Issue 16, pp. 368-405.
- Crabbé, A. & P. Leroy (2008), *The Handbook of environmental policy evaluation*, London: Earthscan.
- Derksen, W. (2014), *Kennis en beleid verbinden*. Boom Lemma.
- Driessen, P.P.J., Dieperink, C., Van Laerhoven, F., Runhaar, H.A.C., Vermeulen, W.J.V., (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 22, 143-160
- Dunlop, C.& Radaelli, C. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61, 599-619. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x
- EC (2014) Directive 2014/95/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups. European Commission, Brussels.
- Ecorys en Berenschot (2015), *Beleidsdoorlichting Natuur en regio - Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken*
- Edelenbosch, J. en A. van Buuren (2005), *Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de Lerende evaluatie*. *Bestuurskunde*, jaargang 15 september 2005, no. 6, pp. 2-12.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1996), *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidkunde*, 3^e druk, Bussum: Coutinho.
- Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Held, D., (2006). *Models of democracy* (3rd edition). Cambridge: Policy Press.
- Heikkilä, T., & Gerlak, A. (2013), Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars. *Policy Studies Journal*, 41, 484-512.
- Henkens, R.J.H.G., M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017), *Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit*, WOt-technical report 94, Wageningen: WUR & PBL.
- Hisschemoller, M. & Hoppe, R. (1996), Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis, *Journal Knowledge for Policy*, 4|8, 40-60.
- Hoppe, R. (2010), *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*, Bristol: Policy Press.
- Kamphorst, D. et al. (2018), *Scopingstudie Vermaatschappelijking (werktitel)*, WOT-04-010-036.97, Wageningen: WOT (nog te verschijnen).
- Klijn, J.A. (2011), *Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing*. Achtergronddocument bij *Natuurverkenning 2011*. WOt-werkdocument 239. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.

- Koops, H., M.H. Kwekkeboom, (2005), Vermaatschappelijking in de zorg. Ervaringen en verwachtingen van aanbieders en gebruikers in vijf gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2005), Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het milieu- en natuurplanbureau. Planbureaurapporten 26.
- Kuindersma, W. et al. (2018), Institutionele vormgeving natuurbeleid (werktitel) WOT-04-011-037.02 Wageningen: WOT (nog te verschijnen).
- Kunseler, E. and E. Vasileiadou (2016). Practising environmental policy evaluation under co-existing evaluation imaginaries. *Evaluation*, vol. 22 (4); 451-469.
- Maessen, F.C.M.M. en A.J.F.M. Warffemius (1984). Evaluatie van bestaand beleid. in: beleidsanalyse 1984-4 p 15-19
- Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015), De betekenis van groene burgerinitiatieven. Analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland, Wageningen: WOT.
- Matthijssen, T.J.M. en I. Terluin (2017), Ecologische citizen science: een weg naar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur?, WOT technical report 117, Wageningen: WOT.
- Mastop, H. and A. Faludi(1997). Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and planning B; Planning and design*, 1997, vol. 24, p. 815-832.
- Ministerie van Algemene Zaken (2013), Deel je rijk - Relevante trends voor Overheidscommunicatie. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Infrastructuur & Milieu en Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, EZ en IPO (2011). Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, 20 september 2011. Website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2011/09/21/onderhandelingsakkoord-decentralisatie-natuurbeleid> geraadpleegd 31 mei 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken, EZ en IPO, Den Haag.
- Ministerie van EZ (2014), Natuurlijk verder. Rijkswaarneming 2014, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ (2013), Kennisprogramma Duurzaam Dóór "sociale innovatie voor een groene economie" 2013-2016, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ (2015), Beleidsdoorlichting artikel 18 Natuur en Regio, brief TK, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ (2017), Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ (2018), Rijksbegroting 2018, XIII Economische Zaken en Diergezondheidsfonds, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ en IPO (2013), Natuurschapontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Interprovinciaal Overleg.
- Ministerie van LNV (2000), Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- De Moor, T. de (2014), Three waves of cooperation. A millennium of Institutions for collective Action in European Perspective (Case study: The Netherlands).
- De Moor, T. de (2017), <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/10/en-weer-gaan-burgers-alles-zelf-doen-11726282-a1566114>, in Nrc.next, maandag 10 juli 2017, pag. 16.
- Nowotny, H., P. Scott, M. Gibbons (2001), Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty. Cambridge: Polity Press.
- Ostrom, E. (1990), Governing the commons. The Evolution of Institutions for collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
- PBL (2012a), Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2012b), Balans van de Leefomgeving. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2013), *Leren van het Energieke platteland*, Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandsontwikkeling, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016a). *Balans van de Leefomgeving. Richting geven - ruimte maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017), *Nature Outlook*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2018a), *Balans van de Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving (nog te verschijnen).
- PBL (2018b), *Beleidsstudie Natuur en samenleving (werktitel)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (nog te verschijnen).
- PBL (2018c), *Bewust verbinden – Publieke kennisorganisaties in een veranderend speelveld (werktitel)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (nog te verschijnen).
- PBL (2018d), *Beleidsstudie Transparantie verplicht (werktitel)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (nog te verschijnen).
- PBL (2017), *Omgevingsbeleid op een tweesprong*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rhodes, R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, vol. 44, issue 4, 652-667.
- RMNO (2009), *Botsend Beleid: beleidstheorieën voor het fysieke leefomgevingsbeleid*, Den Haag: Raad voor Ruimtelijk Milieu- en Natuurbeleid.
- SDG <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Stoker, G. (1998) *Governance as theory: Five propositions*. *International Social Science Journal*, vol. 50, issue 155, 17-28.
- Teisman, G.R., Buuren, M.W. van & Gerrits, L. (Eds.). (2009), *Managing complex governance systems. Dynamics, self-organisation and coevolution in public investments*. New York / London: Routledge.
- Thompson Klein, J., Grossenbacher-Mansuy, W., Häberli, R., Bill, A., Scholz, R.W., Welti, M. (Eds.) (2001), *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology, and Society. An Effective Way for Managing Complexity*, Basel, Zwitserland: Birkhäuser.
- Turnhout, E., 2016. *The politics of environmental knowledge*. Wageningen: Wageningen University.
- Van den Broek, A., A. Steenbekkers, P. van Houwelingen, K. Putters. (2016), *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel (2016) Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag.
- Van der Meer F., Edelenbosch J. (2006), *Evaluation in Multi-Actor Policy Processes: Accountability, Learning and Co-operation* 12 (2): 201-208.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. Van Gerwen & S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, I.d. Jong, F. Boonstra & R. Arnouts (2016), *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., M. Van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013), *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Van der Knaap, P. (1995). *Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?* In; *beleidsanalyse*, 95-3. P 11.
- Van Mierlo, B., Arkesteijn, M., Leeuwis, C. (2010), *Enhancing the reflexivity of system innovation projects with system analyses*. *American Journal of Evaluation* 31, 143-161.

- Van Veen, S. C., L. Verwoerd, en B.J. Regeer (2016), Characteristics of reflexive evaluation – a literature overview conducted in the context of the natuurpact (2014-2017) evaluation
- Verwoerd L. de Wildt-Liesveldt R and Regeer B. (2017). The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017). Amsterdam: VU Athena Institute.
- Vullings, W. et. al. (2018), Inventarisatie burgerinitiatieven (werktitel), WOT-04-010-034.48, Wageningen: WOT (nog te verschijnen).
- Westerink, J., Stortelder, A.H.F., Ottburg, F.G.W.A., De Boer, T.A., Schrijver, R.A.M., De Vries, C.K., Plomp, M., Smolders, E.A.A., Eijsink, F., Bulten, G.H.(2013), Boeren voor Natuur; Hoe werkt het en wat levert het op? Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2472, Wageningen.
- Williamson, O. E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism. New York, NY, The Free Press.

Bijlage 1 Aanpak

Dit discussiedocument is via een iteratief proces tot stand gekomen. Op 13 februari 2017 heeft bij het PBL en op 7 maart 2017 bij het WOT een programmastart up over thema vermaatschappelijking natuur plaatsgevonden. Bij de eerste bijeenkomst waren een tiental onderzoekers (8 PBL-ers, NLG en IDM, en 2 WOT-ers) werkzaam op gebied van natuur en samenleving aanwezig. Bij de tweede bijeenkomst waren (8 PBL-ers en 6 WOT-ers, m.n. thematrekkers) aanwezig.

Tijdens deze twee bijeenkomsten zijn de belangrijkste kennislacunes o.g.v. natuur en samenleving geïdentificeerd:

- Het ontbreken van definities en concepten om vermaatschappelijking te duiden
- Het (deels) ontbreken van concrete Beleidsdoelen en (causale) relaties tussen mogelijke interventies en effect op doelen en ambities in de beleidstheorieën voor vermaatschappelijking
- Het ontbreken van inzicht in perspectieven op vermaatschappelijking
- Het ontbreken van evaluatiemethoden om vermaatschappelijking en het beleid hiervoor te evalueren

In de project-startup is nut en noodzaak voor het opstellen van een gezamenlijke kennisagenda onderkend. Ook het bestaan van verschillende perspectieven op natuur en samenleving werd herkend evenals de wens om de meest voorkomende perspectieven in bestaande werk te identificeren. Wel was nog veel verwarring over definitie van vermaatschappelijking en perspectieven en dimensies van perspectieven (zie voor meer informatie het verslag van WOT bijeenkomst 7 maart 2017).

Besloten is een klein schrijversteam te formeren bestaande uit 5 PBL-ers (Hendrien Bredenoord, Saskia van Broekhoven, Rob Folkert, Eva Kunseler (IDM), Femke Verwest, Pim Vugteveen overig NLG) en 2 WOT-ers (Joep Dirkx en Judith Westerink), die de kennisagenda verder zullen uitwerken. Het is een interdisciplinair team, bestaande uit o.a. ecologen en bestuurskundigen. Dit team heeft in korte doorlooptijd een eerste concept versie van een gezamenlijke kennisagenda opgesteld. Daartoe is de scrummethode gehanteerd (zie voor meer informatie Bruggink et al.2015) en zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande literatuur (zowel van PBL, WOT als overige literatuur). Na 3 weken (10 april 2017) is het concept resultaat met brede groep PBL-ers en WOT-ers werkzaam op dit terrein gedeeld. De verkregen input (zie verslag review bijeenkomst 10 april 2017) is verwerkt in een concept versie, die begin mei met alle projectleiders bij PBL en WOT is gedeeld.

Na de zomer is het proces van afronding van de kennisagenda ingezet door het schrijversteam, waarbij vooral de inhoudelijke uitwerking en verbindingen tussen de verschillende onderdelen veel discussie vroegen. Begin 2018 is de gezamenlijke kennisagenda afgerond om de WOT programmering voor 2019 ten dienste te zijn.

Bijlage 2 Perspectieven op vermaatschappelijking van natuur

Het handelen van personen en organisaties wordt gevormd door hun perspectieven. Zo kan iemand vermaatschappelijking bijvoorbeeld zien als een middel om natuurdoelen beter of efficiënter te realiseren, terwijl een ander vermaatschappelijking van natuur ziet als een doel op zich, waarbij ook waarden als sociale cohesie en zelfredzaamheid belangrijk zijn. Tevens kan de ene actor vermaatschappelijking vooral bekijken als bottom-up ontwikkeling en focussen op het initiatief vanuit de samenleving, terwijl een ander dit ervaart als een top-down ontwikkeling om de maatschappij te verplichten zelf publieke taken te realiseren. Actoren komen elkaar tegen in het publieke debat of tijdens samenwerking. Zo krijgen overheden die zich bezig houden met vermaatschappelijking van natuur, automatisch te maken met uiteenlopende actoren en een diversiteit aan activiteiten, focus, doelen en dus ook met een diversiteit aan perspectieven.

“Where you stand depends on where you sit” (Nelson Mandela)

Wat is een perspectief?

Met een perspectief bedoelen we een normatief beeld, gebaseerd op een mix van normen, waarden en kennis, van een persoon, groep of organisatie: een positie van waaruit iemand naar iets kijkt of iets waarneemt. Waar de kijker staat in een landschap, bepaalt bewust of onbewust wat zij ziet. Het is niet mogelijk om zonder perspectief te kijken: daarvoor is de wereld te complex. In het kader van deze kennisagenda beschouwen wij een perspectief als de bewuste en onbewuste aannames onder beleid, handelen en evalueren van een actor.

Perspectieven vormen in het kader van deze kennisagenda het geheel aan vertrekpunten die ten grondslag liggen aan zowel beleids-/handelingstheorieën als theorieën van evalueren. Deze richten zich op beelden van samenleving, natuur en type sturing en op benaderingen van kennis en evaluatie. Deze perspectieven baseren zich daarom op meerdere, vaak samenhangende dimensies (zie hoofdstuk 2). In potentie is het aantal perspectieven oneindig, maar door veelvoorkomende samenhangen tussen relevante dimensies te beschrijven, komen we tot vier gangbare perspectieven waarop mensen naar vermaatschappelijking kunnen kijken (tabel B2.1). Bij het samenstellen van deze perspectieven hebben we de motieven en waarden van mensen om actief te worden in het realiseren van natuur als startpunt gebruikt, en van daaruit gekeken hoe de andere dimensies hier logisch mee samenhangen.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, zijn deze perspectieven bedoeld als een hulpmiddel om vermaatschappelijking van natuur vanuit verschillende kijkrichtingen te bekijken. Er zijn in de praktijk meer samenstellingen van de dimensies mogelijk dan de gepresenteerde vier perspectieven. De perspectieven zijn dan ook uitdrukkelijk niet bedoeld als mal waarbinnen we de praktijk willen inpassen en onderzoeken, maar als een hulpmiddel om onze blik te verbreden. Door vanuit verschillende perspectieven naar vermaatschappelijking te kijken kan je een beter beeld van de breedte van het onderwerp krijgen. Ook kan het gebruik van perspectieven helpen om de positie en invalshoeken van verschillende partijen begrijpen, en bewust te worden vanuit welke aannames en overtuigingen je zelf naar het onderwerp kijkt. Daarnaast kan het helpen om nieuwe invalshoeken te zien en nieuwe inzichten te krijgen.

Tabel B2.1 Vier mogelijke perspectieven op ((evaluatie van) beleid voor) vermaatschappelijking van natuur

	A. Natuur door bedrijven	B. Meedoen met natuurdoelen overheid	C. Natuur van lokale gemeenschappen	D. Nieuwe natuur-combinaties door netwerken
MOTIVATIE				
<i>Legitimiteit overheids-sturing</i>	Liberaal. De overheid heeft vooral een taak in het scheppen van gunstige condities voor private actoren om bij te dragen aan natuur. Minder regels. Het is ongewenst als natuur de economie beperkt, natuur met economische waarde wordt omarmd.	Collectivistisch. Grote rol overheid in publieke taken zoals het verwezenlijken van natuur. 'natuur is van ons allemaal'. Vrijwilligerswerk wordt aangemoedigd.	Liberaal. Natuur wordt 'teruggegeven aan de mensen'. Gemeenschappen zorgen zelf voor hun natuur op de manier die hen past.	Liberaal. Groot vertrouwen in innovatieve kracht van maatschappij en bedrijven. Natuur die ingezet kan worden in innovatie en het versterken van veerkracht wordt omarmd. Innovatieve netwerken zorgen voor natuur.
<i>Samenleving</i>	Individualistisch. Privaat bezit en exploitatie van natuur. Enkele kerntaken rond de zorg voor natuur blijven gedelegeerd aan overheid.	Individualistisch: zorg voor natuur is gedelegeerd aan de overheid. Mensen worden lid van of doen vrijwilligerswerk onder regie van professionele natuurorganisaties.	Gemeenschapszin als belangrijke waarde bij vermaatschappelijking. Gemeenschappen organiseren hun natuur zelf en ontwikkelen vormen voor beheer en gebruik	Gemeenschapszin kan zich uiten in innovatieve netwerken en deeleconomie.
<i>Natuurbeelden</i>	Going with the economic flow: individual lifestyle, 'me'-nature, private actors. Vermaatschappelijking gaat over hoe private actoren verantwoordelijkheid kunnen nemen voor natuur vanuit commercieel belang.	Allowing nature to finds its way: intrinsic value, nature network, governments. Vermaatschappelijking gaat over een grotere rol voor initiatieven die passen bij natuurdoelen van de overheid.	Strengthening cultural identity: love of place, landscapes, local communities Vermaatschappelijking gaat over lokale initiatieven, waarbij vermaatschappelijking van natuur breder is dan ecologische doelen, het gaat bijvoorbeeld ook om landschap, cultuur, en gemeenschap.	Working with nature: green society, functional nature, innovation networks. Vermaatschappelijking gaat over innovatieve netwerken die manieren ontwikkelen om duurzaam gebruik te maken van natuurlijke processen en ecosysteem-diensten.
<i>Motieven voor maatschappelijke betrokkenheid</i>	Natuur en economie; verantwoordelijkheden	Biodiversiteit, draagvlak	Biodiversiteit; Meerwaarde; verantwoordelijkheden	Meerwaarde; Natuur en economie; verantwoordelijkheden
HOE & WIE <i>Sturings-modus</i>	Market governance, new public management. De overheid kan hierbij zich richten op het maken van prestatieafspraken met bedrijven, maar ook een meer responsieve en faciliterende rol innemen. Vrije markt ideologie, overheid moet bepaalde	Hiërarchische sturing, vooral rechtmatige rol overheid. Overheid stelt natuurdoelen, kaders, coördineert samenhangend natuurnetwerk.	Zelfsturing, vanuit burgers en lokale initiatieven. Vooral responsieve en in mindere mate samenwerkende rol overheid. De overheid faciliteert burgerinitiatieven en initiatieven	Netwerksturing. Vooral samenwerkende rol overheid. Diverse partijen hebben een rol bij de vorming en uitvoering van natuurbeleid. De overheid benadrukt haar gedeelde verantwoordelijkheid voor natuur

	<p>zaken beschermen, en de rest overlaten aan de markt. Focus ligt op kostenbeheersing: Betaalbaar houden van natuurbeleid door bijdragen door private actoren.</p> <p>Vermaatschappelijking betekent dat de overheid zich meer terugtrekt uit het natuurbeleid en vooral inzet op een prestatie gerichte en/of faciliterende rol, en dat natuur vooral een uitkomst is van economische processen en marktwerking.</p>	<p>Initiatieven die passen bij natuurdoelen overheden zijn gewenst.</p> <p>Vermaatschappelijking richt zich op het versterken van het draagvlak voor natuurbeleid door voorlichting en educatie. Actieve participatie van mensen aan natuur bij voorkeur onder regie van professionele organisaties. Burgerinitiatief wordt eerder gezien als lastig en een uiting van kritiek t.a.v. het beleid.</p>	<p>van bedrijven en maatschappelijke organisaties.</p> <p>Vermaatschappelijking betekent dat de overheid zich steeds meer terugtrekt uit het natuurbeleid, en dat de maatschappij zelf bepaalt welke natuur zij nodig heeft. Welke rol lokale overheden die gemeenschap en lokale landschap kennen.</p>	<p>en zal initiatieven vanuit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties stimuleren en ondersteunen.</p> <p>Vermaatschappelijking betekent dat overheid samen met andere actoren natuurbeleid vormgeeft. Natuur wordt gevormd door gezamenlijke acties in netwerken van actoren.</p>
<i>Probleem-definities</i>	<p>Gestructureerd probleem: overheid en bedrijfsleven komen er samen wel uit, problemen zijn er om opgelost te worden. Rationele, efficiënte en bedrijfsmatige aanpak van sturing.</p>	<p>Gestructureerd probleem: doelen worden scherp en afrekenbaar gedefinieerd en beleidsevaluatie is belangrijk om de effectiviteit van beleid vast te kunnen stellen.</p>	<p>Ongestructureerd probleem: diversiteit aan waarden en probleempercepties. Samenwerking tussen overheden en lokale initiatieven is niet makkelijk. Lokale experimenten en leernetwerken.</p>	<p>Ongestructureerd probleem: het gezamenlijk verkennen van problemen en oplossingen wordt als interessante uitdaging gezien. Innovatie, onderzoek en innovatieve netwerken als way to go.</p>
<i>Rol van kennis</i>	<p>Fact based, expert kennis. Wetenschappers onderzoeken vooral op economische thema's zoals valorisatie. Bedrijven brengen ook zelf hun kennis in en evalueren hun eigen initiatieven en het beleid van de overheid.</p>	<p>Fact based, expert kennis. Wetenschappers onderzoeken beleid en maatschappelijke initiatieven en evalueren de bijdrage daarvan aan biodiversiteit. Wetenschappers leveren kennis ter onderbouwing van beleid.</p>	<p>Leken kennis, lokale kennis, storytelling. Burgers bepalen mede wat geloofwaardige en relevante kennis is m.b.t. natuur en maatschappelijke initiatieven. 'Citizen science' speelt een grote rol. Burgerinitiatieven evalueren zichzelf als onderdeel van hun sociaal leerproces.</p>	<p>Co-productie van kennis. Wetenschappers onderzoeken innovatieve maatregelen voor natuur in samenwerking met beleidsmakers, burgers en bedrijven. Wetenschappers als uitvinders binnen innovatieve netwerken Transdisciplinair. Monitoring en evaluatie als onderdeel van innovatieprocessen.</p>

Bijlage 3 Reconstructie beleidstheorie

Deze bijlage bevat de reconstructie van beleidstheorieën van provincies (tabel B3.1), Rijk (tabel B3.2) en EU / VN (tabel B3.3)

Tabel B3.1 Reconstructie van beleidstheorie van natuurbeleid bij provincies

Tabel B3.2 Reconstructie van beleidstheorie van natuurbeleid bij het Rijk

Tabel B3.3 Reconstructie van beleidstheorie van natuurbeleid bij EU en VN

