

Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid

B.H.M Elands en E. Turnhout (red.)

studies



WVOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid

B.H.M. Elands
E. Turnhout
(red.)

ISBN 978-90-78207-09-2

ISSN 1871-0298

De reeks WOt-studies is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR.

**Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu**

Postbus 47

6700 AA Wageningen

t (0317) 48 54 71

f (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Redactiecommissie

Bram ten Cate

Joep Dirkx

Paul Hinszen

Harm Houweling

Eindredactie

Geert van Duinhoven

Fotografie

Lex Broere

Vormgeving

Grafisch Atelier Wageningen

Druk

Drukkerij Kerckebosch, Zeist

De reeks WOt-studies biedt een actueel overzicht van de kennis in het werkveld van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT Natuur & Milieu). De studies zijn bedoeld om de in verschillende wetenschappelijke disciplines ontwikkelde kennis te integreren en te plaatsen in het maatschappelijk debat. Door aan de ontwikkelde kennis een handelingsperspectief toe te voegen, bevorderen de WOt-studies het gebruik van de beschikbare kennis bij de uitvoering van de wetten en regels waar de onderzoekstaken aan zijn gerelateerd. De respons die dat mogelijk losmaakt bij de gebruikers van kennis, biedt input voor de programmering van het onderzoek.

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door dr. Riyan J.G. van den Born, Filosofie en Wetenschapsstudies, Radboud Universiteit Nijmegen en dr.ir. Terry van Dijk, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

© 2009

Wageningen UR

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 48 54 71

Fax (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Woord vooraf

“*Natuur is belangrijk*”. Dat vinden de meeste Nederlanders. Mede daarom ontwikkelt de overheid natuurbeleid. Maar in hoeverre voelen Nederlanders zich echt betrokken bij dit beleid?

“*Natuur moet worden beschermd*”. Veel Nederlanders gaan graag de natuur in en willen dan ook dat de natuur wordt beschermd. Toch is veel natuurbescherming omstreden.

“*Natuur is van ons allemaal*”. We geven om de natuur en voelen ons er mee verbonden. Slechts weinigen van ons zijn eigenaar en toch willen we meebeslissen over beheer en beleid van de ons omringende natuur.

In deze WOt-studie gaan onderzoekers van Wageningen UR in op de betrokkenheid van gewone burgers bij de natuur. Ze laten zien op welke wijze betrokkenheid gestalte kan krijgen en hoe verschillend deze kan zijn. Ook wordt ingegaan op het fenomeen draagvlak. Overheden willen graag publiek draagvlak voor het door hen ontwikkelde beleid. Dit draagvlak is niet vanzelfsprekend, het moet worden verdiend.

De laatste jaren is er veel onderzoek verricht rondom het thema betrokkenheid en draagvlak van natuur en natuurbeleid. De meeste studies zijn uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In deze WOt-studie zijn de resultaten van de belangrijkste studies in samenhang neergezet. In het slot worden de studies kritisch onder de loep genomen vanuit het perspectief van de wetenschap, het Planbureau voor de Leefomgeving, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Stichting Natuur en Milieu.

Deze studie is uitgebracht om beleidsmakers, politici, burgergroeperingen en allerhande organisaties tot nadenken te zetten en tot handelen te inspireren waar het gaat om burgerbetrokkenheid en publiek draagvlak.

Paul Hinssen
Hoofd Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Wageningen UR



Inhoud

Woord vooraf	1
1 Draagvlak en betrokkenheid bij burgers <i>E. Turnhout en B.H.M. Elands</i>	5
2 Protest door betrokkenheid: de draagvlakmatrix als denkmodel om maatschappelijk protest te begrijpen <i>A.E. Buijs</i>	15
3 Natuurbeleid voor de Drentsche Aa: over betrokkenheid, burgerschap en op natuurvisies <i>S. van Bommel, E. Turnhout en M.N.C. Aarts</i>	25
4 Burgers en stadsnatuur: betrokkenheid door leren en vertrouwen <i>C.B.E.M. Aalbers</i>	35
5 Lichte verschuivingen en het belang van nabijheid: de draagvlakenquête van 1996, 2001 en 2006 <i>E. de Bakker en C.S.A. van Koppen</i>	45
6 Zorgen of passie? Betrokkenheid van burgers bij het Nederlandse landschap <i>M.M.M. Overbeek en J. Vader</i>	57
7 Behoud van biodiversiteit: maatschappelijk besef en betrokkenheid <i>B.H.M. Elands en C.S.A. van Koppen</i>	67
8 Voorbij het draagvlak... <i>M.N.C. Aarts</i> Met bijdragen van: Uit de participatiepraktijk van VROM – <i>P. Basset</i> Belangstelling in burgerbeelden – <i>M.A. Hajer</i> Breng de natuur naar het publiek – <i>F. de Graad</i>	79
Literatuur	95
Over de auteurs	107



1 Draagvlak en betrokkenheid bij burgers

Natuur vinden we allemaal belangrijk. Althans, zo lijkt het als we kijken naar de grote diversiteit aan activiteiten waarin de relatie tussen mensen en natuur tot uitdrukking komt: van het knotten van wilgen tot het kijken naar documentaires. Van het meedoen aan het tv programma *'het mooiste plekje van Nederland'* tot het geven van geld aan natuurbeschermingsorganisaties, en van het wandelen in het bos op zondagmiddag tot het registreren van waargenomen vogels, vlinders of planten. Los van de verschillen, laat elk van deze activiteiten zien dat natuur belangrijk gevonden wordt. Liefde voor de natuur lijkt wel haast een universele menselijke eigenschap te zijn. The biophilia hypothese, geponeerd door Kellert & Wilson (1993), gaat nog verder en suggereert dat liefde voor natuur niet zo zeer een aangeleerde maar een aangeboren eigenschap is. Natuurorganisaties doen een beroep op deze eigenschap. Het Wereld Natuur Fonds bijvoorbeeld gebruikt in hun campagnes diersoorten die mensen aanspreken en aibaar zijn, zoals apen, olifanten en panda's. Ook de campagnes van Natuurmonumenten spreken de mensen aan op hun liefde voor natuur. Zij benadrukken vooral de natuurgebieden zelf en het belang daarvan voor mensen.

Ook de overheid vindt het belangrijk dat mensen betrokken zijn bij natuur en draagvlak hebben voor natuurbeleid:

"Leven met de natuur moet vanzelfsprekend zijn. We moeten kinderen achter de computer vandaan halen en respect bijbrengen voor de natuur. Het is belangrijk dat kinderen weten waar voedsel vandaan komt en hoe het wordt geproduceerd. Zo raken kinderen betrokken en alleen door betrok-

kenheid kunnen zij later verantwoordelijkheid nemen." (Toespraak door H. Wierenga namens minister Verburg bij de oprichtingsbijeenkomst van het Platform Boerderijeducatie, 21 mei 2008).

In het beleid voor natuur is deze notie expliciet opgenomen. De titel van de natuurbeleidsnota zegt het al: 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000). Deze titel fungeert als een motto:

"Met 'natuur voor mensen' wordt bedoeld dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn. 'Mensen voor natuur' betekent dat natuur door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt." (Ministerie van LNV, 2000).

Het idee is dat als natuur aansluit bij mensenwensen, mensen betrokken zullen zijn bij natuur en dat natuurbeleid zal kunnen rekenen op een breed draagvlak in de zin dat burgers het beleid zullen accepteren en waarderen. Daarnaast blijkt uit bovenstaand citaat dat de overheid niet alleen draagvlak voor beleid wil, maar vooral ook dat burgers actief en betrokken zijn.

Het begrip draagvlak is zeer prominent aanwezig in huidige debatten rond natuur en natuurbeleid. Meestal gaat het dan om een gebrek aan draagvlak. De Raad voor het Landelijk Gebied, een adviesraad voor de overheid, signaleerde een aantal jaar geleden bijvoorbeeld dat de voortgang van het natuurbeleid wordt belemmerd door gebrek aan draagvlak (RLG, 1998). Buijs *et al.* (2003) geven aan dat dit gebrek aan draagvlak vooral betrekking had op verzet tegen concrete

E. Turnhout en
B.H.M. Elands

uitvoeringsmaatregelen: toen bestaande landschappen op de schop gingen voor natuurontwikkeling. Draagvlak is dus van invloed op de effectiviteit van beleid: “Enerzijds kan doeltreffend beleid [...] draagvlak versterken. Anderzijds is voldoende draagvlak vaak een noodzakelijke voorwaarde voor beleid om effectief te kunnen zijn” (Veeneklaas *et al.*, 1997). Het is dan ook niet verwonderlijk dat er veel aandacht is besteed aan de vraag of het mogelijk is om draagvlak te beïnvloeden of zelfs te creëren.

Als burgers bestaand natuurbeleid of -beheer ondersteunen, dan vormt dit een legitimatie voor de overheid of natuurbeherende instanties om dit beleid of beheer ook uit te voeren

De vraag is hoe dit streven naar draagvlak en betrokkenheid er in de praktijk uitziet. Ondersteunt de Nederlandse burger de visies en ideeën die heersen in natuurbeheer en -beleid of verzetten ze zich daartegen? Wat bepaalt deze acceptatie of verzet? En wat hebben gewone burgers met natuur? Met wat voor activiteiten geven mensen uitdrukking aan hun betrokkenheid, waardoor worden ze gemotiveerd en wat is de relatie tussen betrokkenheid en draagvlak voor natuurbeleid en beheer?

In deze studie proberen we antwoord te geven op deze vragen aan de hand van onderzoeksprojecten die de afgelopen jaren binnen Wageningen UR zijn uitgevoerd. Het boek bevat artikelen die inzage geven in empirisch onderzoek waarin de betrokkenheid van burgers bij de natuur centraal staat. Het boek biedt daarmee een ‘state of the art’ van de ontwikkeling van draagvlak en betrokkenheid in relatie tot natuur (beleid), en over de theoretische ontwikkelingen rond de concepten draagvlak en betrokkenheid. In dit boek gaat het over natuur zoals deze door mensen wordt beleefd. Het gaat dan niet alleen om de natuur in

de Ecologische hoofdstructuur, maar ook het buurtparkje, het stadsbos, het agrarisch buitengebied, het strand en de Waddenzee. We maken dus geen verschil tussen natuur en landschap. Het gaat om die gebieden die door burgers als natuurlijk worden beleefd, het groen in de breedste zin van het woord. Voordat we de verschillende hoofdstukken in deze bundel bespreken, geven we eerst een introductie van de begrippen draagvlak en betrokkenheid in relatie tot natuur en natuurbeleid.

Wat is draagvlak?

Volgens Van Dale is maatschappelijk draagvlak “ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap”. De Molenaar (1998) zegt het als volgt: “draagvlak lijkt een [...] aanduiding voor iets in de sfeer van instemming, steun, medewerking [...]. Het wordt vooral gebezigd als aanduiding voor de positieve respons op een bepaald initiatief”. Als burgers bestaand natuurbeleid of -beheer ondersteunen, dan vormt dit een legitimatie voor de overheid of natuurbeherende instanties om dit beleid of beheer ook uit te voeren.

Draagvlak heeft te maken met acceptatie van overheidsbeleid. De Bakker & Overbeek (2005: 51) introduceren een typologie (zie kader) van acceptatie van overheidsbeleid die gebaseerd is op de mate van autonomie of ‘eigenheid’ van de acceptatie. In de meest krachtige vorm, authentieke acceptatie, worden mensen gedreven door kennis en overtuiging; in de meest zwakke vorm, afgedwongen en geforceerde acceptatie, zijn dergelijke zaken niet aan de orde. Deze typologie geeft inzicht in de mate van stabiliteit en duurzaamheid van het draagvlak.

Typologie van gradaties van acceptatie (De Bakker & Overbeek, 2005)

1. Authentieke acceptatie: gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht
2. Zelfbewuste en onderschrijvende acceptatie: zonder directe eigen betrokkenheid
3. Verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie: uit gegroeide gewoonte
4. Opportunistische of berekende acceptatie: gebaseerd op economische motieven
5. Emotionele acceptatie: als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften
6. Emotionele acceptatie: als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels
7. Verlegenheidsacceptatie: voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven
8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie: tegen de wil doorgedreven

Draagvlak kan betrekking hebben op verschillende aspecten van beleid. Aarts & Van Woerkum (1994) maken een onderscheid tussen acceptatie van de bestuurlijke probleemdefinitie die wordt gehanteerd, acceptatie van concrete beleidsmaatregelen en acceptatie van overheidsingrijpen. Mensen kunnen het wellicht eens zijn met de probleemdefinitie dat de natuur wordt bedreigd, zonder dat ze noodzakelijkerwijze vinden dat de overheid actief moet ingrijpen. En ook als overheidsingrijpen wordt gezien als gerechtvaardigd, kunnen mensen het oneens zijn met concrete maatregelen. Een gebrek aan draagvlak voor of actief verzet tegen natuurbeleid wil overigens nog niet zeggen dat er een gebrek aan betrokkenheid bij natuur is. Liefde voor de natuur hoeft niet samen te gaan met ondersteuning van het natuurbeleid en kan zelfs samengaan met actief verzet tegen bepaalde concrete beheerspraktijken in de natuur (zoals het kappen van bomen). Het maakt dus heel veel uit waarvoor dat draagvlak moet zijn. Gaat het om draagvlak voor *natuurbeheer*, een positieve waardering van de bescherming of ontwikkeling van natuur, of om draagvlak voor *natuurbeleid*, een positieve waardering van het

overheidsbeleid met betrekking tot natuur (De Bakker *et al.*, 2007). We hanteren in deze bundel de volgende definitie van draagvlak:

“de mate van acceptatie of waardering van natuurbeleid en/of natuurbeheer”.

Je kunt je vervolgens afvragen waar of bij wie dit draagvlak aanwezig zou moeten zijn. Volker (1998) maakt onderscheid tussen (i) maatschappelijk draagvlak (samenleving), dat bestaat uit institutioneel draagvlak (maatschappelijke organisaties) en sociaal draagvlak (de bevolking) en (ii) politiek en bestuurlijk draagvlak (diverse bestuurslagen en politieke organen) en (iii) cultureel draagvlak (waarden, normen en grondhoudingen van mensen tegenover de natuur). Buijs *et al.* (1998) geven overigens een andere, maar op hoofdlijnen vergelijkbare, indeling. In deze studie hebben we het in ieder geval vooral over sociaal of maatschappelijk draagvlak.

Het creëren van draagvlak?

In diverse studies wordt het begrip draagvlak en het streven naar het vergroten van draagvlak

Liefde voor de natuur hoeft niet samen te gaan met ondersteuning van het natuurbeleid en kan zelfs samengaan met actief verzet tegen bepaalde concrete beheerspraktijken in de natuur

*Natuur- en milieu-
educatie kan duurzame
effecten hebben als het
gaat om het stimuleren
van een positieve
natuurhouding*

verbonden aan inzichten uit de milieusociologie en milieu filosofie over natuurvisies (ondermeer: Bervaes *et al.*, 1997; Buijs, 1997; Buijs & Volker, 1997; Veeneklaas *et al.*, 1997; Buijs, 1998; De Molenaar, 1998; De Boer & Schulting, 2002). De gedachte daarbij is dat door rekening te houden met de verschillende natuurvisies van mensen draagvlak kan worden gecreëerd voor natuurbeleid. Natuurvisies omvatten grondhoudingen over de relatie tussen mens en natuur, ideeën over wat voor soort menselijk ingrijpen of beheer geoorloofd is en beelden van wat wordt verstaan onder natuur en wat niet. Natuurvisies ontwikkelen zich door directe ervaringen in de eigen omgeving en kunnen dus, bijvoorbeeld tussen boeren en stadsbewoners, sterk verschillen (Filius, 1998). Onderzoek heeft laten zien dat Nederlanders een brede natuurvisie hebben. Niet alleen ongerepte natuurgebieden, maar ook weidevogels in weilanden, en in mindere mate, zelfs kamerplanten zien Nederlanders als natuur (Buijs & Volker, 1997; Reneman *et al.*, 1999).

In de literatuur over natuurvisies zijn veel verschillende typologieën en indelingen in omloop (voor een overzicht van een aantal daarvan zie De Molenaar, 1998., verder ook zie Van Amstel *et al.*, 1988; Natuurbeschermingsraad, 1993; Margadant-Van Arcken, 1994). Grondhoudingen worden gezien als een fundamentele waardenlaag die moeilijk te beïnvloeden is. Indelingen van verschillende typen grondhoudingen, waaronder Zweers (1995), schetsen veelal een spectrum van antropocentrische houdingen -de mens als heerser over de natuur-, naar rentmeester houdingen -de mens heeft de plicht om goed voor de natuur te zorgen-, tot ecocentrische houdingen -de mens is

onderdeel van en leeft in harmonie met de natuur. Een bekende indeling van natuurvisies is die waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de functionele natuurvisie, -natuur moet worden geëxploiteerd en gebruikt voor menselijk nut-, de arcadische natuurvisie, -natuur is een romantische rurale idylle- en de wildernisvisie -natuur moet zonder menselijke invloed zijn eigen gang kunnen gaan- (Worster, 1979; Schama, 1995; Keulartz *et al.*, 2000; Van Koppen, 2002; Turnhout *et al.*, 2004). Natuurvisies kunnen worden gezien als voorspellers van draagvlak en daarom wordt ook wel gesproken over potentieel draagvlak (De Boer en Schulting, 2002). Van draagvlak kan pas sprake zijn als beleid en natuur ook daadwerkelijk aansluiten bij de natuurvisies van de bevolking.

Naast het aansluiten bij natuurvisies van burgers is voor het creëren van draagvlak de inzet van het juiste instrumentarium van groot belang (Van den Eeden & Filius, 1998). Volgens De Molenaar (1998) speelt communicatie daarbij een essentiële rol. Het gaat dan niet alleen over eenrichtingsverkeer gericht op het informeren of onderwijzen van burgers over het belang van natuur of de achtergronden van beleid. Natuur- en milieu-educatie kan duurzame effecten hebben als het gaat om het stimuleren van een positieve natuurhouding (Sollart, 2004). Natuurervaringen opgedaan tijdens de jeugd zijn heel belangrijk. Louv (2007) stelt in dat verband dat de huidige jeugd te maken heeft met een natuurtekortstoomnis en pleit ervoor om kinderen meer mogelijkheden te geven om in contact te komen met en ervaringen op te doen in de natuur. Daarvoor is het heel belangrijk dat natuur dichtbij en gemakkelijk bereikbaar is (Filius,

1998). Juridische instrumenten schieten veelal te kort omdat draagvlak niet wettelijk afgedwongen kunnen worden. Economische instrumenten hebben een sterke sturingskracht en zijn in staat om gedragsverandering te bewerkstelligen, maar het is de vraag of deze verandering wel duurzaam is. Communicatieve instrumenten, zoals natuur- en milieueducatie, zijn wellicht beter in staat om duurzaam draagvlak te creëren, maar het is dan wel zaak dat je iedereen, en niet alleen de burgers die al in natuur geïnteresseerd zijn, bereikt.

Het is duidelijk dat het creëren van draagvlak allesbehalve gemakkelijk is. Het vereist intensieve communicatietrajecten en daarnaast heb je te maken met mensen met verschillende natuurvisies die samenhangen met verschillende achtergrond en natuurervaringen. Hoe kan beleid rekening houden met een dergelijk grote diversiteit? Draagvlak van beleid onder de ene groep kan ertoe leiden dat het beleid door een andere, eveneens relevante groep juist niet wordt geaccepteerd. Wanneer het gaat over natuurbeleid is dit vaak het geval. Zo hebben experts vaak hele andere opvattingen over natuur dan boeren en burgers. Dit maakt dat het streven naar volledig draagvlak voor natuurbeleid niet alleen moeilijk is, maar ook niet echt realistisch. Onvolkomen draagvlak is dus een onvermijdelijk gegeven voor natuurbeleid. Al was het alleen maar omdat unaniem geaccepteerde gedragsregels geen beleid nodig hebben en in die zin alleen overbodig beleid geen weerstand ontmoet (Veeneklaas *et al.*, 1997).

Daarnaast is het de vraag of draagvlak wel geschikt is als beleidsambitie. Het is een passief begrip waarbij het draait om ondersteuning en

waardering. Bovendien wordt het instrumenteel ingezet om verzet te voorkomen en de eigen doelen op een meer efficiënte en effectieve wijze te halen (zie ook Leroy & Gersie, 2004; Van de Klundert, 2004; Duineveld & Beunen, 2006). Het begrip draagvlak past daarom niet goed bij onze huidige complexe en dynamische samenleving waarin de overheid niet langer de centrale sturende actor is (Volker, 1998). Het gaat bovendien onterecht uit van helder afgebakende domeinen en rollen waarbij de overheid degene is die beleid maakt en de burger vervolgens accepteert of niet. Integendeel, er is juist steeds meer aandacht voor een actieve rol van burgers in beleids- en besluitvormingsprocessen. Ook in het huidige natuurbeleid is dit aan de orde. Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben laten, zien verwacht de overheid dat de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) verantwoordelijkheid neemt voor, en actief betrokken is bij natuur, natuurbeleid en natuurbescherming. Deze ambities passen goed bij de huidige samenleving omdat het een dynamische interactieve visie op beleid impliceert waarbij de burger zelf actief is. Met andere woorden, het gaat niet zozeer om passieve waardering of ondersteuning van beleid of beheer, maar om gedrag, activiteiten en uitingen van betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid.

Van draagvlak naar betrokkenheid

Niet alleen in het natuurbeleid worden gedrag en betrokkenheid benadrukt. Ook in de literatuur rond het begrip draagvlak komen we dit tegen. Het begrip 'natuurbetrokken activiteiten' maakt duidelijk dat mensen op veel verschillende manieren in concreet gedrag uitdrukking kunnen geven

Draagvlak van beleid onder de ene groep kan ertoe leiden dat het beleid door een andere, eveneens relevante groep juist niet wordt geaccepteerd

Uitingen van verzet tegen natuurbeleid duiden wellicht op een gebrek aan draagvlak voor beleid, maar zijn ontegenzeggelijk ook uitingen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid

aan hun betrokkenheid bij natuur. Een veel voorkomende indeling van natuurbetrokken activiteiten onderscheidt drie rollen: de rol van beschermer, de rol van gebruiker en de rol van beslisser (Van Koppen, 2002; De Bakker & Overbeek, 2005). De rol van beschermer kan zich uiten in lidmaatschappen voor natuurbeschermingsorganisaties maar ook in vrijwilligerswerk voor natuur. De rol van gebruiker heeft betrekking op bezoekers van natuurgebieden of natuurvriendelijk consumentengedrag. De rol van beslisser tot slot is van toepassing op mensen die actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van beleids- en beheersplannen voor natuur, maar ook op mensen die via stemgedrag hun betrokkenheid bij natuur uiten. Een aantal van deze activiteiten is regelmatig onderdeel geweest van onderzoek naar draagvlak voor natuur (onder meer Filius, 1997; Buijs & Volker, 1997; Filius *et al.*, 2000; De Boer & Schulting, 2002; De Bakker *et al.*, 2007, Elands & Van Koppen, 2007; Overbeek & Vader, 2008). Als het gaat om betrokkenheid bij natuurbeleid draait het vooral om een rol als beslisser. Ook hierbinnen kunnen mensen op verschillende wijze diverse vormen van burgerschap uiten (Van Bommel *et al.*, 2008).

Aandacht voor concreet gedrag en betrokkenheid komt voort uit de erkenning dat het begrip draagvlak alleen niet toereikend is. In toenemende mate wordt erkend dat draagvlak, of potentieel draagvlak in de zin van natuurvisies en grondhoudingen, weinig zegt over wat mensen daadwerkelijk doen in relatie tot natuur en natuurbeleid. Diverse auteurs geven bijvoorbeeld aan dat hoewel er wel draagvlak is voor natuur, veel mensen niet bereid zijn om offers te brengen ten

behoefte van de natuur of actief zijn in vrijwilligerswerk voor de natuur (Buijs & Volker, 1997; De Boer & Schulting, 2002; Levelink & Nijhoff, 2004). Van Bommel *et al.* (2008) sluiten hierbij aan en benadrukken dat er geen één op één relatie is tussen draagvlak voor natuurbeleid of –beheer enerzijds en concrete uitingen van betrokkenheid en gedrag anderzijds. Uitingen van verzet tegen natuurbeleid duiden wellicht op een gebrek aan draagvlak voor beleid, maar zijn ontegenzeggelijk ook uitingen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid. Uitingen van betrokkenheid kunnen worden gemotiveerd door de sterke binding of emotionele betrokkenheid die mensen voelen bij natuur of een bepaald gebied. Daarnaast kunnen ook andere motieven een rol spelen. Buizer (2004) geeft een voorbeeld waarbij een boer de natuurwaarden op zijn bedrijf heel belangrijk vond maar niet zozeer omdat die natuur aansloot bij zijn natuurbeeld of vanwege zijn liefde voor de natuur, maar omdat het bijdroeg aan een positief imago. Een ander voorbeeld wordt gegeven door Van Bommel *et al.* (2006). Zij laten zien dat betrokkenheid ook gemotiveerd kan worden door het besef dat natuurbeleid concrete gevolgen heeft voor de eigen belangen en praktijken. Ook De Bakker & Overbeek (2005) besteden aandacht aan motieven. Ze maken een onderscheid tussen ideële, traditionele, economische en emotionele motieven die elk aanleiding kunnen zijn voor betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid.

Het is nu duidelijk dat betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid een zeer relevant gegeven is voor natuurbeleid en een belangrijke aanvulling is op het streven naar draagvlak. Een focus op het

creëren van draagvlak alleen is onvoldoende omdat het uitingen van verzet tegen natuurbeleid of natuurbeheer alleen negatief kan duiden als gebrek aan draagvlak in plaats van positief, als uitingen van betrokkenheid. Bovendien leidt het ertoe dat activiteiten in relatie tot natuur die niet gemotiveerd worden door draagvlak voor natuurbeheer of natuurbeleid buiten beeld blijven. Betrokkenheid gaat verder dan alleen draagvlak in de zin van acceptatie omdat het niet passief is maar gaat over gedrag en de verschillende achtergronden van of motieven voor gedrag. Tegelijkertijd is betrokkenheid bescheidener omdat het geen inhoudelijke consensus of ondersteuning van beleid veronderstelt.

Het is de vraag hoe betrokkenheid kan worden bevorderd. Als het gaat om het bevorderen van de rol van gebruiker, spelen natuur- en milieu-educatie en directe natuurervaringen een belang-

rijke rol. Als het gaat om het bevorderen van de rol van beschermer en beslisser is het lastiger om daarvoor strategieën te ontwerpen, zeker omdat er zoveel verschillende motieven aan deze rollen ten grondslag kunnen liggen. Je zou kunnen stellen dat de overheid alleen kan verwachten dat burgers zelf verantwoordelijkheid nemen bij natuur en natuurbeleid als de overheid daarvoor voldoende ruimte geeft en wat betreft de inhoud van beleid zelf een stap terug doet. Zoals ook Van de Klundert (2004) betoogt, is medeverantwoordelijkheid alleen maar mogelijk onder condities van zelfsturing, waarbij burgers de gelegenheid krijgen om daadwerkelijk zelf invulling te geven aan de inhoud van natuurbeleid.

Begrippenkader

Hieronder geven we schematisch de verschillen tussen de begrippen draagvlak en betrokkenheid weer zoals ze worden gebruikt in deze WOt-studie.

Draagvlak	Betrokkenheid
Passief, het draait om waardering en acceptatie	Actief, het gaat om gedrag of emoties
Verschillende gradaties van acceptatie: van authentieke acceptatie tot afgedwongen en geforceerde acceptatie. Verschillende aspecten van beleid: probleemdefinitie, noodzaak tot ingrijpen, concrete maatregelen	Verschillende natuurbetrokken activiteiten met drie rollen: beschermer, gebruiker en beslisser. Binnen de rol als beslisser zijn verschillende vormen van burgerschap mogelijk
Inhoudelijke consensus is een voorwaarde	Inhoudelijke consensus niet nodig
Natuurvisies zijn voorspellers van draagvlak	Veel verschillende motieven voor betrokkenheid mogelijk, waaronder emotionele betrokkenheid bij natuur
Kan worden beïnvloed door educatie, door het bevorderen van natuurervaringen of door natuurbeleid aan te laten sluiten bij natuurvisies	Kan worden beïnvloed door educatie, door het bevorderen van natuurervaringen of door vormen van medeverantwoordelijkheid en zelfsturing mogelijk te maken

Opzet en inhoud van de bundel

De opzet van de bundel is van klein naar groot en van specifiek naar generiek. Hoofdstukken 2 t/m 4 zijn voornamelijk kwalitatief van aard en zijn op georiënteerd op burgers in specifieke gebieden in Nederland. Hoofdstukken 5 t/m 7 zijn voornamelijk kwantitatief van aard en hebben betrekking op de Nederlandse burger in het algemeen.

In hoofdstuk 2 presenteert Arjen Buijs een analyse over verzet tegen natuurbeheer. Zijn studie over het Nationaal Park Drents-Friese Wold laat zien hoe verschillen in visies op natuurbeheer tussen bewoners en natuurbeheerders, kunnen leiden tot actief verzet. Hij gebruikt daarvoor het begrip 'draagvlak', waarmee de mate van acceptatie van beleid wordt bedoeld, en het begrip 'verbondenheid', dat duidt op de mate van emotionele betrokkenheid bij natuur en het gebied. Het hoofdstuk maakt duidelijk dat draagvlak voor overheidsbeleid niet vanzelfsprekend in het verlengde van betrokkenheid ligt. De auteur concludeert dat beleidsmakers en natuurbeschermingsorganisaties actief aan de slag zouden moeten gaan met de maatschappelijke inbedding van de eigen doelstellingen.

In hoofdstuk 3 laten Severine van Bommel, Esther Turnhout en Noelle Aarts zien wat er gebeurt als burgers in het Nationale Landschap Drentsche Aa worden uitgenodigd om te participeren in lokaal natuur- en landschapsbeleid. Het participatieproces leidde tot teleurstelling en onuitgenodigde reacties van de betrokken burgers. De verschillende reacties worden nader bekeken aan de hand van de begrippen perspectieven op natuur en motieven voor betrokken-

heid. De auteurs eindigen het hoofdstuk met een pleidooi om niet alleen uitgenodigde maar ook onuitgenodigde reacties serieus te nemen als uitingen van betrokkenheid en om veel aandacht te besteden het creëren van voldoende ruimte en duidelijkheid in de vormgeving van participatie.

In hoofdstuk 4 wordt de inbreng van bewoners in planvorming, inrichting en beheer van groen in de stad bediscussieerd. Jongeren, allochtone groepen en moeders met kinderen participeren niet of nauwelijks in een inspraakavond of buurtschouw. Carmen Aalbers beschrijft wat de natuurwensen en –belevingen zijn van deze groepen. Ook laat zij zien op welke wijze deze wensen in een aantal belangrijke bewonersgroepen kunnen worden betrokken bij ontwerp en de inrichting van buurt- en wijkgroen. Als gevolg hiervan voelen deze bewoners zich niet alleen medeverantwoordelijk voor het groen in hun buurt, maar krijgen ze ook meer vertrouwen in de lokale overheid.

In hoofdstuk 5 schetsen Erik de Bakker en Kris van Koppen het draagvlak voor natuur en natuurbeleid aan de hand van publieksenquêtes van het Planbureau voor de Leefomgeving. Op basis van de resultaten van de laatste enquête beschrijven ze de patronen en verschuivingen over de periode 1996-2006 en gaan ze in op relaties tussen natuurbetrokken activiteiten van burgers, hun natuurbeelden en hun waarderungen van beleid. Het blijkt dat ruim een op de drie Nederlanders zich (redelijk) actief inzet voor natuurbescherming, participeert in natuurbeleid en/of graag de natuur intrekt voor recreatieve doeleinden. De auteurs pleiten er voor om in

Het blijkt dat ruim een op de drie Nederlanders zich (redelijk) actief inzet voor natuurbescherming, participeert in natuurbeleid en/of graag de natuur intrekt voor recreatieve doeleinden

dergelijke publieksenquêtes het aspect van gedrag een veel sterker accent te geven dan in het verleden is gebeurd.

Hoofdstuk 6 richt zich, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken, op betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. Greet Overbeek en Janneke Vader gaan in op activiteiten die burgers met betrekking tot landschap kunnen ontplooiën. Ze onderscheiden drie typen burgers: Betalers, Doeners en Passieven. De betrokkenheid van Betalers wordt geïnspireerd door hun zorg over hoe landschap wordt beschermd, terwijl Doeners zich vooral laten motiveren door hun gehechtheid aan, en liefde voor het landschap. De auteurs laten in dit hoofdstuk zien dat beide vormen van betrokkenheid relevant en legitiem zijn. Verder houden ze een pleidooi om in (lokaal) natuurbeleid niet alleen de actieve betrokkenen aan het woord te laten, maar ook aandacht te besteden aan minder actieve vormen van betrokkenheid.

In hoofdstuk 7 presenteren Birgit Elands en Kris van Koppen de ontwikkeling en resultaten van de indicator ‘maatschappelijk besef en betrokkenheid’. Deze indicator is ontwikkeld om de 2010-doelstelling van de Convention on Biological Diversity – het stoppen van het verlies aan biodiversiteit in het jaar 2010 – te kunnen meten. De onderzoekers hebben een handzame indicator gecreëerd op basis van de begrippen natuurbewustzijn en natuurbetrokken activiteiten. Ook hebben ze de indicator kwantitatief onderbouwd. Ze gebruiken daarvoor bestaande informatiebronnen, waaronder de enquêtes van het Planbureau voor de Leefomgeving waarover hoofdstuk 5 rapporteert.

Met hun conceptuele benadering is het mogelijk om de Nederlandse situatie van maatschappelijk besef en betrokkenheid te vergelijken met andere Europese landen.

Hoofdstuk 8 is het slothoofdstuk. Daarin geeft Noelle Aarts allereerst een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de hoofdstukken en vervolgens haar eigen, kritische visie op de rol van draagvlak als ambitie voor natuurbeleid. Daarnaast zijn drie vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties – Floris de Graaf van Stichting Natuur en Milieu, Paul Basset van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Maarten Hajer van het Planbureau voor de Leefomgeving – gevraagd om een korte reactie op de hoofdstukken te schrijven. Deze teksten zijn in het hoofdstuk verweven. Het pleidooi van Noelle Aarts is om het begrip draagvlak te laten voor wat het is en om in sturingsopvattingen en planprocessen meer ruimte te geven voor medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers.

De betrokkenheid van Betalers wordt geïnspireerd door hun zorg over hoe landschap wordt beschermd, terwijl Doeners zich vooral laten motiveren door hun gehechtheid aan, en liefde voor het landschap



2 Protest door verbondenheid: de draagvlakmatrix als denkmodel om maatschappelijk protest te begrijpen

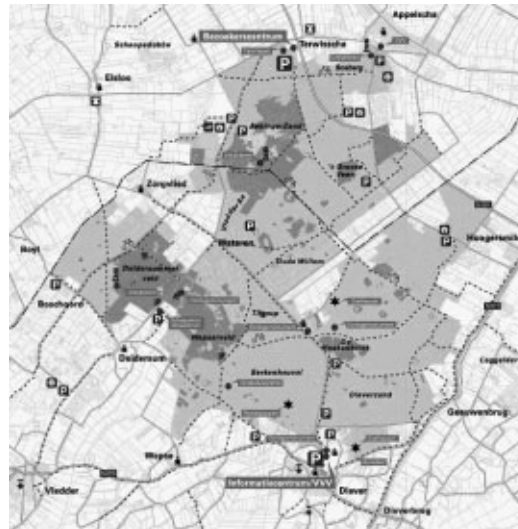
Draagvlak en protest in het Drents-Friese Wold

De meest felle discussies over natuurbeleid zijn te vinden in de lokale praktijk. In de praktijk worden immers de beslissingen genomen over de bescherming en inrichting van bijzondere landschappen en natuurgebieden. Dergelijke felle discussies duiden wellicht op een gebrek aan draagvlak in de zin dat er geen inhoudelijke consensus is over beleid. Maar, zoals hoofdstuk 1 ook laat zien, dit hoeft nog niet te betekenen dat er een gebrek aan verbondenheid of emotionele betrokkenheid is van burgers bij de natuur of bij een specifiek gebied. In dit hoofdstuk analyseren we een voorbeeld uit de praktijk van het natuurbeheer waarin betrokken burgers in verzet zijn gekomen tegen het beheer van Nationaal Park Het Drents-Friese Wold. Uiteindelijk hebben zij de protestgroep “De Woudreus” opgericht, die tot in de Tweede Kamer zich verzet heeft tegen wat zij de “zinloze kaalslag” in het Drents-Friese Wold noemen. De vraag die we in dit artikel stellen is: hoe kunnen we deze verzetspraktijk begrijpen in het licht van de begrippen draagvlak, inhoudelijke overeenstemming en emotionele betrokkenheid?

Het Drents-Friese Wold is een Nationaal Park van 6100 ha (figuur 1). Het park bestaat vooral uit bos, heidevelden, een beekdal en een stuifzandgebied. Staatsbosbeheer is de belangrijkste grondeigenaar in het gebied, gevolgd door Natuurmonumenten, Drents Landschap en de Maatschappij van Weldadigheid. Na veel discussie is het gebied in 2000 een Nationaal Park geworden. Tegelijkertijd is een overlegorgaan ingesteld waarin de natuurorganisaties en overheden zitting hebben, aangevuld met het recreatieschap en LTO Noord. Net als in veel andere overlegorganen waren

burgers niet direct vertegenwoordigd in dit overlegorgaan (De Boer *et al.*, 2007) ¹. Onder auspiciën van dit overlegorgaan is het Beheer- en Inrichtingsplan opgesteld. In dit plan staat een groot aantal maatregelen om de rol van autonome, natuurlijke processen in het gebied te versterken, al dan niet voorafgegaan door het “herstellen van een bepaalde startsituatie” door natuurontwikkeling. De belangrijkste maatregelen zijn:

- grootschalige natuurontwikkeling in met name de landbouwenclave de Oude Willem inclusief het hermeanderen van de Vledder Aa en de Tilgrup,
- uitbreiding van het stuifzandgebied Aekingerzand,
- aanpassing van het grondwaterregime,
- verwijdering van exoten (waaronder de Amerikaanse eik),
- vermindering van de toegankelijkheid van een beperkt aantal paden en gebieden.



A.E. Buijs

Figuur 1: Het Drents-Friese Wold

¹ Hoofdstuk 3 beschrijft een voorbeeld van een overlegorgaan waarin wel burgers vertegenwoordigd zijn. Het laat ook zien dat dat niet perse hoeft te leiden tot zinvolle vormen van inspraak en participatie.

Staatsbosbeheer concludeert dat ze rondom het Drents-Friese Wold te weinig hebben aangevoeld wanneer ze met omwonenden in gesprek hadden moeten gaan om tijdig informatie te geven en zo nodig onze plannen aan te passen

De mening van de omwonenden over dit beheer is verdeeld. Een grote groep ondersteunt het beheer dat voornamelijk is gericht op biodiversiteit. Bij andere mensen roept het beleid, in combinatie met een ervaren gebrek aan inspraak, weerstand op. In 2005 is zelfs actiegroep “De Woudreus” opgericht. Deze actiegroep verzet zich onder andere tegen het “onnodig” kappen van bomen voor exotenbeheer of stuifzanduitbreiding en het “slordige” beheer van het gebied. De actiegroep zamelde ruim 8000 handtekeningen in, haalde enkele keren de landelijke pers en haalde zelfs de agenda van de Tweede Kamer. In het jaarverslag van 2006 concludeert Staatsbosbeheer dan ook dat ze rondom het Drents-Friese Wold “te weinig hebben aangevoeld wanneer we met omwonenden in gesprek hadden moeten gaan om tijdig informatie te geven en zo nodig onze plannen aan te passen” (Staatsbosbeheer, 2007, p. 1).

Naar aanleiding van de protesten is een gebruikersplatform ingesteld met een adviserende status, waarin de lokale dorpsbelang-verenigingen zitting hebben (zie ook Drents-Friese Wold, 2008). Ook zijn extra informatieavonden georganiseerd. Het verzoek van bewoners om een vertegenwoordiger af te mogen vaardigen naar het overlegorgaan (waar de daadwerkelijke beslissingen worden genomen), is echter afgewezen (De Boer *et al.*, 2007). Na veel discussie is in 2006 een convenant afgesloten tussen De Woudreus en Staatsbosbeheer over onderdelen van het beheer van het Drents-Friese Wold. In 2008 is echter verschil van mening ontstaan, vooral over de vraag of De Woudreus na afsluiten van het convenant kritiek mag blijven leveren in de media. Intern is De Woudreus verdeeld hierover, en de voorzitter van

De Woudreus treedt hierom af.

Om meer inzicht te krijgen in de meningen van lokale bewoners heeft Alterra tussen 2004 en 2008 diverse onderzoeken verricht in het Drents-Friese Wold. In 2004 is ten behoeve van de Natuurbalans een enquête (N=367) gehouden naar de binding van omwonenden bij het Drents-Friese Wold en hun meningen over het beheer. Daarna zijn in 2006 en 2008 focusgroepen georganiseerd met omwonenden, aangevuld met terreinbeheerders en andere leden van het overlegorgaan (voor een uitgebreide beschrijving van het onderzoek zie Buijs *et al.*, in voorbereiding). In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van deze onderzoeken en analyseren we ze aan de hand van een draagvlakmatrix die we hieronder zullen introduceren. Vervolgens richt dit hoofdstuk zich op het begrijpen van de protesten onder de bevolking, zoals verwoord door de actiegroep De Woudreus. In de slotparagraaf doen we enkele suggesties om omwonenden te betrekken bij de vormgeving van het natuurbeleid op lokaal niveau.

De draagvlakmatrix: van gelatenheid tot protest

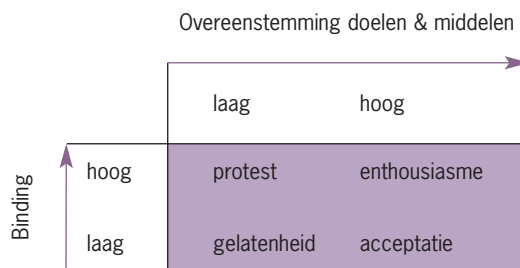
Hoofdstuk 1 definieert draagvlak als de mate van waardering voor natuurbeleid en/of natuurbeheer. Deze definitie maakt duidelijk dat het niet alleen draait om de acceptatie van beleid, maar ook om de waardering van concrete beheersmaatregelen in natuurgebieden. Het gaat dan om de mate van inhoudelijke overeenstemming over beleid, doelen en maatregelen. Echter, het gaat ook om de betrokkenheid van mensen bij natuur of een specifiek gebied. Als je deze aspecten combineert in een matrix, ontstaat een denkkader dat behulpzaam kan zijn om de verschillende reacties van

burgers (of het gebrek aan reacties) te begrijpen. We noemen dit de *draagvlakmatrix*. In relatie tot een concreet beleidsonderwerp onderscheiden we daarbij vier potentiële reacties (figuur 2).

Allereerst de groep burgers met een grote binding met de natuur of met een specifiek gebied.

Sommige van hen voelen niet alleen veel binding met de natuur of met een gebied, ze onderschrijven ook de doelen en maatregelen van beleid en beheer. Deze groep zal naar verwachting enthousiast zijn over het voorgenomen beleid. We vinden ze dus rechtsboven terug in de matrix van figuur 2. Andere burgers voelen zich wel verbonden met de natuur, maar zijn het oneens zijn met de inhoud van het beleid. Ze vinden de gestelde doelen (bijvoorbeeld natuurontwikkeling) onwenselijk, of ze zijn het oneens over bepaalde middelen die worden ingezet (bijvoorbeeld toegangsbeperkingen of exotenbeheer). Het is vooral deze groep waarvan verwacht kan worden dat ze in verzet komen tegen het beleid, Zij zijn immers niet alleen tegenstanders van dit beleid, ze zijn vanuit hun emotionele betrokkenheid met natuur ook voldoende gemotiveerd om hiertegen in verzet te komen. Ook bestaat de kans dat zij zelf met alternatieve ideeën voor natuurbeheer komen en deze gerealiseerd proberen te krijgen, bijvoorbeeld via een agrarische natuurvereniging (Buizer, 2008).

Naast de groep betrokken burgers, bestaat er ook een groep minder betrokken, meer passieve, burgers. In deze groep kunnen we dus zowel voorstanders als tegenstanders van het beleid aantreffen. Omdat de binding laag is, zijn de consequenties van de deze standpunten meestal minder groot. Burgers met weinig binding die het oneens zijn met het natuurbeleid, zullen niet snel in verzet komen. Tenzij ze actief gemobi-



Figuur 2: De draagvlakmatrix, een denkkader voor het begrijpen van reacties van burgers

liseerd worden door bijvoorbeeld een actiegroep, zullen ze waarschijnlijk gelaten reageren op het beleid, ook als dat niet overeenkomt met hun eigen ideeën. Burgers met weinig binding die wel positief staan tegenover het beleid zullen hier verder ook weinig mee doen. Ze zullen naar verwachting het beleid stilzwijgend accepteren.

In onderstaande paragraaf vullen we de matrix in aan de hand van onderzoeksgegevens over het Drents-Friese Wold. De eerste vraag hierbij is: hoe groot zijn de vier bovengeschetste groepen ongeveer? Daarna kijken we waar de belangrijkste inhoudelijke verschillen van mening liggen en tenslotte staan we stil bij de maatschappelijke processen waarbinnen reacties op beleid tot stand komen.

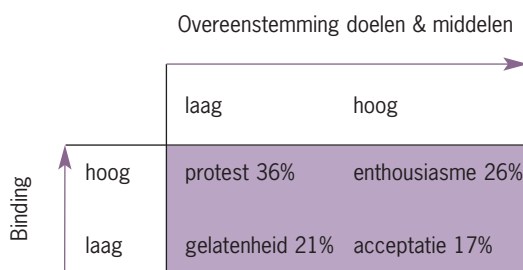
Binding en protest onder omwonenden van het Drents-Friese Wold

De resultaten van de georganiseerde focusgroepen laten een sterke binding zien van burgers met het Drents-Friese Wold. Bijna alle deelnemers komen er regelmatig en kennen het gebied goed. Ook zijn ze goed op de hoogte van het (wijzigende) beheer van het gebied. Ook uit de enquête blijkt een grote betrokkenheid. Op basis van de enquête kan geconcludeerd worden dat 63% van de

Tabel 1: Overeenstemming met ecologisch beheer Drents-Friese Wold

Maatregel	Oneens	Neutraal	Eens
- Beperken toegankelijkheid van deelgebieden	78%	8%	14%
- Herinrichting agrarisch gebied Oude Willem als vochtig beekdal	55%	14%	31%
- Prioriteit bij natuurbescherming boven recreatie en landbouw	32%	21%	47%
- Voorkeur voor verzorgde natuur	30%	17%	53%
- Bescherming zeldzame soorten	21%	14%	65%
Gemiddelde overeenstemming doelen en middelen	Laag 57%	Hoog 43%	

Figuur 3: Draagvlakmatrix voor het Drents-Friese Wold. Potentiële reacties van burgers en de grootte van de vier groepen



mensen zich (sterk) verbonden voelt met het gebied, terwijl 37% zich niet zo verbonden voelt. Naast binding is in de enquête ook de overeenstemming met het ecologisch beheer van het gebied gemeten. Deze overeenstemming is gemeten door de houding ten opzichte van een aantal (potentiële) beheermaatregelen in het gebied te meten. Hierbij zijn zowel stellingen als foto's gebruikt die geplande veranderingen illustreerden. Vier stellingen en twee inrichtingvarianten zijn hierbij gemeten (tabel 1). Door vervolgens de binding af te zetten tegen de mate van instemming met ecologisch beheer, kunnen we een analyse maken van de potentiële reacties van de omwonenden van het Drents-Friese Wold en kan de draagvlakmatrix worden ingevuld (figuur 3).

De resultaten laten zien dat 36% van de omwonenden behoort tot de potentiële protestgroep. Zij voelen zich in hoge mate betrokken bij het Drents-Friese Wold, maar zijn het oneens met (de plannen voor) het beheer er van. De meerderheid van deze groep was bijvoorbeeld tegen de natuurontwikkeling van De Oude Willem (54% was tegen en 20% was voorstander). De groep potentiële enthousiastelingen beslaat ongeveer een kwart van de bewoners. Zij voelen zich ook betrokken bij het gebied, maar zijn het in grote lijnen eens met de doelen en middelen voor het beheer. Driekwart van deze groep is bijvoorbeeld zeer positief over natuurontwikkeling in De Oude Willem. De weinig betrokken groepen zijn de kleinste groepen. 21% is inhoudelijk tegen, maar zal naar verwachting gelaten reageren omdat ze zich weinig betrokken voelen bij het gebied. Daarnaast zal naar verwachting 17% van de respondenten het beleid accepteren, zonder er echt enthousiast over te zijn.

Het verzet van actiegroep De Woudreus

De draagvlakmatrix kan helpen om een eerste inzicht te krijgen in de houdingen en potentiële reacties van burgers. Aan de hand van focusgroepen kan dit nog verder uitgediept worden.

Omdat het protest in het gebied zich sterk geprofileerd heeft de afgelopen jaren en zich samengebond heeft in de Stichting De Woudreus, richten we ons vooral op deze groep. De aandacht in de rest van dit hoofdstuk gaat dus vooral uit naar de 36% van de omwonenden die zeer betrokken voelen bij het gebied, maar het niet eens zijn met het huidige beleid en beheer van het Drents-Friese Wold: de achterban van De Woudreus. We zullen hierbij zowel ingaan op de inhoudelijke oorzaken van het verzet, als op het proces waarbinnen dat verzet tot stand is gekomen.

Uiteenlopende visies

Startpunt van het conflict vormen de uiteenlopende visies op het beheer van het Drents-Friese Wold. Bij deze uiteenlopende visies moet overigens niet vergeten worden dat vrijwel niemand het belang en de schoonheid van het gebied betwijfelt. Over het gewenste beheer van het gebied verschillen de visies echter wel drastisch. Uit de focusgroepen blijkt dat de verschillende partijen uitgaan van verschillende natuurbeelden. Het beheer van het Drents-Friese Wold is vooral gebaseerd op een wildernis-natuurbeeld. De nadruk ligt hierbij op het beschermen van ecologische systemen en gemeenschappen (bijvoorbeeld habitats) en niet op de bescherming van individuele dieren en planten (zie ook Keulartz *et al.*, 2000). Dit beheer wordt uitgevoerd door Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Drents Landschap en ondersteund door het overlegorgaan Drents-Friese Wold. Kritische burgers verenigd in De Woudreus redeneren veel meer vanuit een arcadisch natuurbeeld, waarbij landschappelijke diversiteit belangrijker is dan abstracte begrippen als habitats of biodiversiteit. Op basis van dit natuurbeeld verzet de Woudreus

zich fel tegen het kappen van bijvoorbeeld een laan met Amerikaanse eiken of het kappen van gezonde naaldbomen voor vergroting van het stuifzand of de diversificatie van het bos:

“Al die exoten gaan eruit, zoals de Amerikaanse eik. Zonde! Een verschraling van het landschap. Dat is een schitterende boom”.

Gezien deze verschillende visies is het niet vreemd dat de nadruk die Staatsbosbeheer legt op wildernisnatuur de verhoudingen in het gebied op scherp heeft gesteld (De Boer *et al.*, 2007). De belangrijkste verschilpunten tussen De Woudreus aan de ene kant en Staatsbosbeheer en het overlegorgaan van het Drents-Friese Wold aan de andere kant hebben dan ook betrekking op de intensiteit van het onderhoud, het exotenbeheer, op natuurontwikkeling en op het minder toegankelijk maken van enkele delen van het gebied. Vooral het kappen van gezonde bomen voor het vergroten van het Aekingerzand roept veel weerstand op. De Woudreus wijst de plannen voor het vergroten van dit stuifzandgebied en z'n kwetsbare habitats resoluut af.

Verbondenheid

De verbondenheid of emotionele betrokkenheid die bewoners voelen geeft een belangrijke extra dimensie aan het conflict. Deze verbondenheid vertaalt zich vaak in de “toe-eigening” van het gebied: ook al zijn zij niet de juridische eigenaren, toch hebben veel bewoners het gevoel dat het gebied van hen is. Doordat de meeste bewoners al decennia in het gebied wonen, ze vaak het gebied bezoeken, en zich verbonden voelen met het gebied, is het Drents-Friese Wold mede bepalend geworden voor wie zij zelf zijn.

*Kritische burgers
verenigd in De
Woudreus redeneren
veel meer vanuit een
arcadisch natuurbeeld,
waarbij landschap-
pelijke diversiteit
belangrijker is dan
abstracte begrippen
als habitats of
biodiversiteit*

Met andere woorden, het gebied is onderdeel uit gaan maken van hun identiteit. Juist daarom ervaren deze mensen sommige ingrepen van natuurbeschermingsorganisaties als een inbreuk op hun identiteit en die van hun omgeving.

Figuur 4: Poster van Stichting De Woudreus tegen het kappen van bomen



“Door de ingrepen mijid ik bepaalde plekken omdat ik er doodongelukkig van wordt. Zoals het er nu uit ziet daar. [...] Het is toch onze achtertuin.”

Communicatie

De actiegroep De Woudreus is sinds z'n oprichting zeer actief en beeldbepalend in de discussies over het beheer van het Drents-Friese Wold. Zo hebben ze met behulp van posters, met daarop geknapte, dode bomen, het huidige beheer aan de kaak gesteld. Daarbij gaat het vooral om het kappen van bomen voor bosdiversificatie of voor de uitbreiding van het Aekingerzand. Door middel van handtekeningenacties, ingezonden stukken in lokale en landelijke media en kraampjes in de dorpen hebben ze bovendien delen van de bevolking gemobiliseerd om te protesteren tegen het beheer (zie figuur 4). Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de legitimiteit van De Woudreus.

Ook de natuurbeschermingsorganisaties communiceren actief over de verschillende beheermaatregelen voor het Drents-Friese Wold. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten bijvoorbeeld organiseren excursies en geven voorlichting over de maatregelen. Dit heeft duidelijk effect.

Verschillende bewoners geven aan dat ze door dergelijke voorlichting overtuigd zijn geraakt van de positieve effecten van het beheer, bijvoorbeeld als het gaat om het beschermen van bepaalde waardevolle soorten. Hierdoor zijn zij positiever tegen het beheer gaan aankijken.

“We hebben gewandeld met de boswachter door die stobben, die heeft dat allemaal uitgelegd, ik vind dat wel prima. [...] Mijn man is door die boswachter wel een heel eind omgeturnd”.

Maar communicatie is meer dan voorlichting alleen. Zoals eerder beschreven zijn de meeste bewoners ontevreden over de communicatie. Zij hebben het gevoel dat de natuurbeschermingsorganisatie het gebied naar eigen goeddunken beheren en geen rekening houden met de ideeën die onder de bevolking leven.

“Veel van het protest heeft te maken met de ontzettend slechte communicatie. Ze organiseren vaak voorlichtingsavonden, maar dat is volstrekt eenrichtingverkeer. Er wordt dan wel van alles beloofd. Ze beloven contact op te nemen, maar je hoort nooit meer wat. Ondertussen gaat alles gewoon door.”

Groepsprocessen en sociale identiteit

Protest is vrijwel altijd het gevolg van groepsprocessen (Stoll-Kleemann, 2001). Dit is ook bij het Drents-Friese Wold te zien. Het ontbreken van mogelijkheden voor zinvolle participatie van burgers is een belangrijke oorzaak van de hoog oplopende emoties. Want hoewel vertegenwoordigers van de omliggende gemeenten momenteel zitting hebben in het overlegorgaan, voelen de meeste kritische bewoners zich door hen niet vertegenwoordigd. Dit gebrek aan inspraak maakt dat bewoners de natuurorganisaties zien als autoritaire organisaties (zie ook Stoll-Kleemann, 2001). Het maakt bewoners ook bang dat ze de zeggenschap over “hun” Drents-Friese Wold kwijt zullen raken. Door deze angst interpreteren ze kleine maatregelen, zoals het afsluiten van een stukje voetpad in het gebied, snel als een eerste stap in de uiteindelijke marginalisatie van de bewoners in het gebied. Ze zijn dan ook gevoelig voor verhalen van onder andere boeren en recreatieondernemers, die zich in hun handelen beperkt voelen door de natuurbescherming.

“Dan blijkt dat het overlegorgaan zonder controle een ongeleid projectiel wordt. En degene die de grootste mond heeft die wint. En in dit geval ecologen en biologen. Zo simpel ligt dat. Stel dat ergens in het centrum van het park iets zeldzaams gevonden wordt, dan komt er gelijk een hekwerk omheen. Daar ben ik bang voor. Dat moet niet.”

Door het benadrukken van de autoritaire houding van natuurorganisaties en het gebrek aan inspraakmogelijkheden voor omwonenden, heeft De Woudreus het conflict gedefinieerd als een conflict tussen insiders en outsiders. De natuurbeherende organisaties worden gedefinieerd als de outsiders: het is een groep buitenstaanders die zich ten onrechte bemoeien met het Drents-Friese Wold. De bewoners echter zijn de insiders, de groep die eigenlijk de zeggenschap over het beheer van het Drents-Friese Wold zou moeten hebben. De Woudreus gebruikt de onvrede over het gebrek aan inspraak om de natuurbeschermingsorganisaties af te spiegelen als een klein groepje ecologen “die hun particuliere hobby’s zitten uit te leven in het Drents-Friese Wold” ten koste van het park en de omwonenden. Ook hier draait het om identiteit. De definiëring van het conflict als een conflict tussen “oude rechten” en “nieuwkomers” is direct gerelateerd aan het construeren van de identiteit van natuurorganisaties versus lokale bewoners.

“Wat is maatgevend? Dat wat wij hier als bewoners willen, of wat een klein groepje tekentafel-ecologen willen die zelden door het bos wandelen? Ik denk toch dat de besluitvorming, mede op grond van het democratisch beginsel, toch in eerste plaats bij de bevolking terecht moet komen.”

De definiëring van het conflict als een conflict tussen “oude rechten” en “nieuwkomers” is direct gerelateerd aan het construeren van de identiteit van natuurorganisaties versus lokale bewoners

De professionele expertise van natuurbeschermers wordt hierbij ter discussie gesteld en nevensgeschikt (of zelfs ondergeschikt) gemaakt aan de praktische kennis van ervaringsdeskundigen

Geloofwaardigheid

Het creëren van een tegenstelling tussen bewoners en natuurbeheerders heeft ook gevolgen voor de effectiviteit van communicatie rondom het beheer van het park. De Woudreus stelt de geloofwaardigheid van de ecologische deskundigheid van natuurorganisaties ter discussie. De Woudreus refereert veelvuldig aan andere vormen van wetenschappelijke expertise en stelt daarmee de expertise van de natuurbeschermingsorganisaties ter discussie. Daardoor is het meestal niet effectief voor natuurbeschermingsorganisaties om hun professionele deskundigheid te gebruiken om kritische bewoners te overtuigen.

“We hebben een oud-hoogleraar uit Groningen gevraagd. Die ergerde zich op dezelfde manier aan die oneindige kaalslag. Die zegt luister eens, juist onder dennenbomen is de grootste variëteit aan paddenstoelen. En daar zijn ook hele zeldzame soorten bij.”

Daarnaast wordt professionele expertise expliciet afgezet tegen ervaringkennis. De professionele expertise van natuurbeschermers wordt hierbij ter discussie gesteld en nevensgeschikt (of zelfs ondergeschikt) gemaakt aan de praktische kennis van ervaringsdeskundigen.

“Ik heb altijd het gevoel dat het theoretici zijn die de plannen maken. En persoonlijk zeg ik: haal de mensen uit de buurt erbij. Die hebben meer kennis van het gebied, het is nu allemaal zo verschrikkelijk theoretisch. En het is niet alleen theorie, maar het is ook ideologie. En dat is vervelend. En dat zou eruit moeten.”

Geconcludeerd kan worden dat de reacties van burgers op natuurbeleid en beheer niet alleen te maken hebben met de vraag of er consensus is wat betreft inhoudelijke visie of dat mensen binding ervaren met het gebied. We hebben in dit artikel laten zien dat de dynamiek van het maatschappelijk proces minstens zo belangrijk is. Het gevoelde gebrek aan inspraak en communicatie verhardde de opstelling van de tegenstanders. Vervolgens wisten ze door diverse strategieën, waaronder handtekeningen acties en posters, het in twijfel trekken van de expertise van de natuurbeheerders en het neerzetten van natuurbeheerders als buitenstaanders, hun aanhang en legitimiteit te vergroten.

Natuurbeleid: ruimte geven, ruimte nemen

Dit hoofdstuk over protest door verbondenheid in het Drents-Friese Wold heeft laten zien dat het zinvol is om bij draagvlak niet alleen te kijken naar de mate van overeenstemming met doelen en maatregelen van beleid en beheer, maar ook naar de binding met de natuur, of in dit geval, met een specifiek natuurgebied. Met behulp van de draagvlakmatrix hebben we vier ideaaltypische reacties op natuurbeleid omschreven: gelatenheid, acceptatie, enthousiasme en protest. We hebben laten zien dat de meerderheid van de omwonenden zich nauw betrokken voelt bij het Drents-Friese Wold. Tegelijkertijd lopen de visies over het natuurbeheer sterk uiteen. Dit resulteert niet alleen in een substantiële groep enthousiastelingen, maar ook in een gemotiveerde groep protesteers. Zij voelen zich betrokken bij natuur, maar wel met duidelijk andere visies op die natuur.

Het verzet kan echter niet alleen worden verklaard uit dit inhoudelijk meningsverschil gecombineerd met een grote binding met het gebied. Ook het gevoelde gebrek aan inspraak en communicatie droegen bij aan de reacties van verzet. Met andere woorden, het verzet werd mede gemotiveerd door gevoelens van ontevredenheid of frustratie. Dit betekent ook dat het bevorderen van draagvlak en binding veel meer is dan het eenzijdig informeren of onderwijzen van burgers. Protest komt immers lang niet altijd voort uit een gebrek aan kennis over of liefde voor de natuur. Het is daarom belangrijk dat beleidsmakers en natuurbeschermingsorganisaties actief aan de slag gaan met de maatschappelijke inbedding van de eigen doelstellingen. Hierbij kan als adagium worden gekozen: *ruimte geven, ruimte nemen*.

Ruimte geven gaat over de erkenning dat er verschillende visies op natuur bestaan. Het onderscheid tussen verbondenheid en overeenstemming wijst erop dat het benoemen van maatschappelijk protest als “natuuronvriendelijk gedrag” vaak onterecht is. Protest komt vaak voort uit enthousiasme voor natuur, maar wel uit enthousiasme voor een ander soort natuur. Het wildernis-natuurbeeld dat ten grondslag ligt aan veel beheer, wordt niet door alle omwonenden ondersteund (Buijs *et al.*, 2009). Ruimte geven zou hierbij het adagium kunnen zijn voor het natuurbeheer: Erken dat verschillende visies op de natuur bestaan, houd hiermee rekening in het beheerplan en ga het debat aan over deze visies. Daarnaast kunnen ze ook ruimte geven aan lokale initiatieven, ook wanneer die misschien niet voor 100% stroken met de eigen doelstellingen. Lokale initiatieven bieden namelijk veel kansen voor het

vergroten van de emotionele betrokkenheid van burgers bij het natuurbeleid (Breman *et al.*, 2008; Buizer, 2008).

Ruimte nemen gaat om de erkenning dat natuurorganisaties zelf een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in het vormgeven of regisseren van het maatschappelijk proces. Zo hoeven ze niet werkeloos toe te kijken als een gedreven en gemotiveerde maatschappelijke groepering, zoals De Woudreus, probeert de beeldvorming te beïnvloeden. Door het initiatief te nemen voor een convenant heeft Staatsbosbeheer uiteindelijk die ruimte genomen. Zij trokken hierdoor het initiatief naar zich toe, en de Woudreus was zich ervan bewust dat zij deze uitnodiging niet af kon slaan. De gesprekken die tot het convenant geleid hebben, hebben de sfeer tussen beide partijen verbeterd.

Een dergelijk convenant is een goede stap in de richting van zinvolle dialoog, waarbij het niet gaat om informatie of kennisoverdracht maar om discussie over de plannen voor een bepaald gebied en de visies waarop die plannen gebaseerd zijn. Ook hierbij geldt weer: ruimte geven en ruimte nemen: Natuurorganisaties moeten ruimte geven voor debat en bereid zijn om water bij de wijn te doen. Tegelijkertijd moeten ze de ruimte nemen om zelf kaders neer te zetten, bijvoorbeeld door vanaf het begin open en duidelijk te zijn over bepaalde kernwaarden of kerndoelen. Door duidelijk zichtbaar te zijn in het maatschappelijke debat en door dit debat op basis van gelijkwaardigheid en erkenning van elkaars visies te voeren, kan onnodig verzet voorkomen worden.

Natuurorganisaties moeten ruimte geven voor debat en bereid zijn om water bij de wijn te doen



3 Natuurbeleid voor de Drentsche Aa: over betrokkenheid, burgerschap en natuurvisies

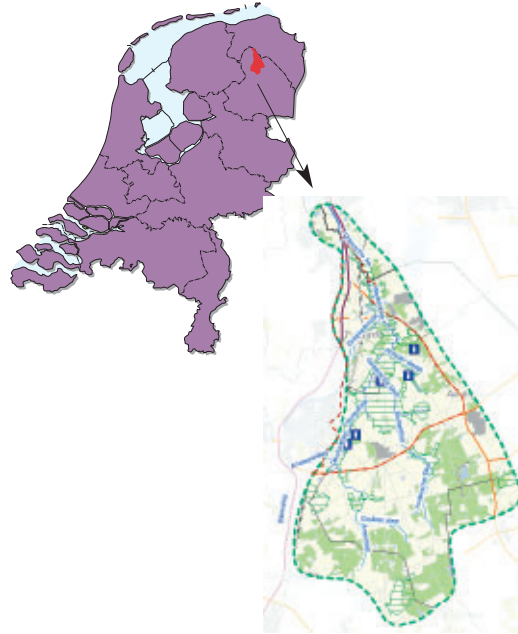
Dagblad van het Noorden, 17 maart 2005

Inloopavonden over Drentsche Aa

Schipborg/Rolde - Het Overlegorgaan Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa houdt dit voorjaar twee 'inloopavonden' in het gebied van de Drentsche Aa om plannen te presenteren en vragen te beantwoorden. De inloopavonden zijn op woensdag 23 maart in Schipborg, café De Drentsche Aa en op donderdag 7 april in Rolde, Stationskoffiehuus. Beide avonden beginnen om 20.00 uur en duren tot ca 22.00 uur.

Een van de auteurs, Severine van Bommel, bezocht de hierboven aangekondigde 'inloopavond' in Schipborg. In het café werden de nieuwe plannen voor het Nationale beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa (figuur 1) gepresenteerd op borden, posters en een non-stop powerpoint presentatie, opgesteld in een hoek. Door het gebied de status te verlenen van Nationaal Landschap zouden de unieke natuur en landschapswaarden van dit gebied op een duurzame manier behouden moeten worden. Het gaat dan niet alleen om het natuurlijke en relatief ongestoorde beek- en stroomdallandschap met zijn zeldzame flora en fauna, maar ook om het cultuurhistorische agrarische esdorpenlandschap.

Het was een rustige avond waarop weinig gebeurde. Een van de bezoekers vertelde dat hij een boerenbedrijf heeft en gekomen was om te kijken wat de gevolgen van de plannen zijn voor zijn bedrijf. Volgens deze bezoeker waren de meeste aanwezigen afkomstig van buiten het Drentsche Aa-gebied, er was een aantal wethou-



S. van Bommel,
E. Turnhout en
M.N.C. Aarts

Figuur 1: Ligging van het Drentsche Aa gebied (www.nationalelandschappen.nl)

ders en een flink aantal IVN² vrijwilligers. Er waren nauwelijks inwoners van het Drentsche Aa gebied afgekomen op de inloopavond (figuur 2).

Dit was opmerkelijk omdat eerdere plannen om het gebied van de Drentsche Aa uit te roepen tot een Nationaal Park hadden geresulteerd in groot-schalige protesten van inwoners (Van Bommel & Röling, 2004). De inwoners hadden toen vooral moeite met de gevolgen die een Nationaal Park zou hebben voor woningbouw en landbouw³. Vanwege dat verzet, adviseerde de Voorlopige Nationale Commissie voor Nationale Parken om een multi-stakeholder platform in het leven te roepen waar alle belanghebbenden uit het gebied in zouden participeren. Dit platform zou ervoor moeten zorgen dat de plannen voor het beheer,

² De afkorting IVN stond voor 'Instituut voor Natuurbeschermingseducatie', maar de naam is intussen veranderd in 'Vereniging voor natuur- en milieueducatie'. Het IVN is een landelijke vereniging en bestaat uit een grote groep vrijwilligers en beroepskrachten die streven naar meer natuur en een beter milieu in de directe woon- en werkomgeving. Ze brengt mensen bijeen, die actief willen zijn in de zorg voor natuur en milieu, vooral op lokaal niveau.

³ Een Nationaal Park is een beschermd natuurgebied. Een status als Nationaal Park laat dus beperkt ruimte voor andere functies dan natuur. Uiteindelijk is in de Drentsche Aa gekozen voor

Figuur 2: Een sfeerimpressie van de inloopavond



een Nationaal Landschap. Nationale Landschappen kenmerken zich door de specifieke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het landschap, zoals natuur (flora en fauna), reliëf (bijv. beekdalen en terpen), grondgebruik (bijv. landbouw, watermanagement) en bebouwing (bijv. dorpsgezichten en forten) en bieden dus meer mogelijkheden om functies te combineren.

⁴ Dit deel van het hoofdstuk is gebaseerd op Van Bommel et al. (2008); Turnhout et al. (2008) en Turnhout et al. (in voorbereiding). Deze drie publicaties bevatten een uitgebreide methodologische, empirische en theoretische onderbouwing voor de bevindingen die we in dit hoofdstuk kort weergeven.

de inrichting en de ontwikkeling van het Drentsche Aa gebied voldoende rekening zouden houden met landbouw en wonen. Dit platform werd ingesteld onder de naam Overlegorgaan en presenteerde in 2002 het zogenoemde Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (BIO-Plan). Dit is een plan waarin een visie wordt beschreven op de ontwikkeling van het gebied van het Nationaal Landschap voor de komende dertig jaar. Het Overlegorgaan nam diverse initiatieven voor participatie. Tijdens de ontwikkeling van het BIO-Plan werden diverse informatie- en discussiebijeenkomsten georganiseerd. Ook de implementatie van het BIO-plan had tot doel betrokkenheid en participatie te verhogen. Het Overlegorgaan koos daarbij voor een bottom up aanpak waarbij het expliciet de bedoeling was dat inwoners actief zouden zijn en verantwoordelijkheid zouden nemen door zelf projecten te formuleren die zouden passen bij dit plan. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de reacties van inwoners en andere betrokkenen op deze bottom-up aanpak. We zijn vooral

geïnteresseerd in de diversiteit aan reacties. Het gaat er ons dus niet om *hoeveel* mensen een bepaalde reactie hadden op deze nieuwe aanpak. Het materiaal voor dit hoofdstuk is afkomstig van krantenknipsels, archiefonderzoek en transcripten van open interviews met 60 respondenten en 12 multi-actor bijeenkomsten. Er zijn interviews met 30 lokale inwoners uit het gebied gehouden en interviews met 30 andere betrokkenen. Behalve het onderscheid 'lokale inwoners uit het gebied' en 'andere betrokkenen' zijn voor het onderzoek van te voren geen aparte groepen respondenten onderscheiden: alle categorieën en groepen die genoemd worden in dit hoofdstuk volgen uit de analyse.

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de reacties die volgden op de instelling van het multi-stakeholderplatform en de participatie initiatieven die door dit platform werden genomen ⁴. Deze reacties analyseren we als vormen van burgerschap. Dat wil zeggen de verschillende mogelijke manieren waarop mensen uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij beleid, in dit geval natuurbelief in de Drentsche Aa. Vervolgens besteden we aandacht aan natuurbelief en motieven voor betrokkenheid omdat deze meer inzicht zouden kunnen geven in de achtergronden van de verschillende vormen van burgerschap ⁵. We sluiten af met een discussie waarin we onze bevindingen over burgerschap, motieven en natuurbelief systematisch naast elkaar leggen.

Uitgenodigde en onuitgenodigde vormen van burgerschap

Terwijl in beleidskringen de voordelen van participatie worden benadrukt als het gaat om verhoogde

betrokkenheid bij, draagvlak voor en legitimiteit van beleid, blijft, zoals onder meer geconstateerd door Rowe & Frewer (2000), vaak onduidelijk wat nu precies de effecten zijn van participatie. Leidt participatie inderdaad tot hogere betrokkenheid, draagvlak en legitimiteit van beleid? Studies over participatie in ontwikkelingslanden hebben laten zien dat participatie-initiatieven lang niet altijd slagen in hun ambities machtsverhoudingen meer gelijk te trekken (Kabeer, 1996; Cooke & Kothari, 2001). In het licht van de onduidelijkheden over de effecten van participatie en de mogelijk negatieve gevolgen, is de vraag wat er gebeurde in reactie op de verschillende participatie-initiatieven in de Drentsche Aa zeer relevant. Hieronder laten we zien hoe deze initiatieven resulteerden in vijf verschillende, uitgenodigde en onuitgenodigde, vormen van burgerschap.

De belangenvertegenwoordigende burger

Het doel van het ingestelde multi-stakeholderplatform was het vertegenwoordigen van de verschillende belangen in het gebied. Dit gebeurde ook: inwoners participeerden als belangenvertegenwoordiger in het multi-stakeholderplatform en bezochten de informatie- en discussiebijeenkomsten. Maar deze rol bleek niet gemakkelijk vol te houden. Het multi-stakeholderplatform had namelijk de opdracht gekregen om haar werk te doen binnen bestaande beleidskaders (zoals het streekplan en de kaders gesteld naar aanleiding van Europees landbouw en natuurbeleid). Deze konden niet ter discussie worden gesteld en dat beperkte de mogelijkheden voor participatie. Zoals verderop duidelijk wordt, had dit diverse gevolgen.

De ingegraven burger

Het vertegenwoordigen van een bepaald belang kan al snel overgaan in een compromisloze houding waarin de participant zich ingraaft in zijn eigen belang en de hakken in het zand zet. Binnen het multi-stakeholderplatform zagen we deze vorm van burgerschap bijvoorbeeld bij de boerenvertegenwoordigers. Het BIO-Plan sprak over ‘behoud door vernieuwing’ en ‘multifunctionele landbouw’, maar volgens de boerenvertegenwoordigers was het niet duidelijk wat deze vage begrippen betekenden en ondanks herhaaldelijk vragen bleef het onduidelijk hoeveel plaats er in de toekomst zou zijn voor moderne landbouw. Ze voelden zich niet serieus genomen door de overige participanten in het multi-stakeholderplatform. Het gevolg was dat ze zich ingroeven in hun belangen en niet bereid waren om compromissen te sluiten.

Ook buiten het platform kwamen we ingegraven burgers tegen. De informatie- en discussiebijeenkomsten waren georganiseerd om inwoners een gelegenheid te geven om hun mening en belangen in te brengen. Een aantal van hen raakte echter teleurgesteld in de concrete mogelijkheden om een zinvolle bijdrage te leveren. Ze hadden het idee dat alles al was besloten en dat ze niet serieus genomen werden. In reactie op deze frustratie begonnen sommige inwoners expliciet hun verzet tegen de plannen te uiten terwijl anderen ophielden met het bezoeken van de bijeenkomsten (zie verderop: de passieve burger).

De geassimileerde burger

Het multi-stakeholderplatform had tot doel consensus te bereiken over beleid en beheer van de Drentsche Aa. Ingegraven burgers brachten dit

⁵ Dit deel van het hoofdstuk is gebaseerd op Van Bommel et al. (2006). Deze publicatie bevat een uitgebreide empirische en theoretische onderbouwing voor de bevindingen die we in dit hoofdstuk kort weergeven.

in gevaar. Een aantal participanten raakte dermate betrokken bij het proces zelf dat ze zich neerlegde bij het voorgenomen beleid ten behoeve van voortgang van het proces. Het vertegenwoordigen van belangen raakte daarmee op de achtergrond. Deze participanten werden dus geassimileerd in het proces zelf. Hun opstelling was gunstig voor de voortgang in het multi-stakeholderplatform, maar zorgde er tegelijkertijd voor dat ze de band met hun achterban, die ze geacht werden te vertegenwoordigen, verloren.

De passieve burger

Teleurstelling in de mogelijkheden voor participatie leidde buiten het multi-stakeholderplatform niet alleen tot ingraven in de eigen belangen maar ook tot passiviteit. Bepaalde burgers waren aanvankelijk wel geïnteresseerd in en betrokken bij de plannen voor de Drentsche Aa, maar zij hielden op met participeren omdat ze het idee hadden dat er niet echt naar hun geluisterd werd. Teleurstelling was overigens slechts één van de redenen voor een passieve houding. Andere burgers waren passief omdat ze niet geïnteresseerd waren. Sommigen hadden geen neiging om te participeren omdat ze dachten dat hun preferenties via stemmen voldoende tot uitdrukking zouden komen. Anderen hadden niet het idee dat de plannen relevant waren voor hen, bijvoorbeeld omdat deze werden gezien als abstract beleidsjargon zonder voor hen concrete betekenis. Ook werden natuur en landschap niet altijd als een probleem gezien of als iets dat per se zoveel aandacht zou moeten krijgen. Deze inwoners hebben dus een heel ander perspectief op de Drentsche Aa, en het natuur en landschapsbeleid voor de Drentsche Aa, dan de participanten in het overleg orgaan. Een passieve houding kan dus zeer verschillende redenen

hebben en duidt dus lang niet altijd op desinteresse of gebrek aan betrokkenheid.

De creatieve burger

Net als de belangenvertegenwoordigende burger was ook de creatieve burger een bedoelde vorm van burgerschap. De implementatie van het BIO-Plan zou moeten plaatsvinden via een bottom up aanpak waarbij burgers zelf projecten konden indienen. Creatieve burgers gaven gehoor aan deze oproep en zagen het als een kans om nieuwe activiteiten te ontplooiën, zoals een camping op een boerenbedrijf of het ontwikkelen van nieuwe vormen van natuurgerichte landbouw. Creatieve burgers zagen de plannen niet als een beperking en waren in staat om hun eigen ideeën te koppelen aan de beleidsplannen. Het is duidelijk dat creatieve burgers behoorlijk wat kennis en vaardigheden nodig hebben en dat maakt dat deze rol niet voor iedereen is weggelegd.

We hebben laten zien dat de verschillende initiatieven voor participatie hebben geresulteerd in diverse vormen van burgerschap. Uitgenodigde vormen van burgerschap waren de belangenvertegenwoordigende en de creatieve burgers. De dominantie van bestaande beleidskaders tijdens de ontwikkeling van het BIO-Plan zorgde voor teleurstelling en resulteerde in de onuitgenodigde ingegraven, geassimileerde en passieve burgers. Daarnaast waren er ook burgers die helemaal niet werden bereikt in het proces. Sommige burgers bleven passief omdat ze niet geïnteresseerd waren, andere omdat ze de voor creatieve burgers benodigde kennis en vaardigheden misten. Deze analyse maakt duidelijk dat initiatieven om betrokkenheid van burgers te vergroten onbedoelde gevolgen kunnen hebben. Betrokkenheid

Ook werden natuur en landschap niet altijd als een probleem gezien of als iets dat per se zoveel aandacht zou moeten krijgen

van burgers dus is niet zomaar te organiseren en burgers zijn niet maakbaar. Hoewel niet maakbaar zijn ze wel degelijk gemaakt. Door de dominante percepties en verwachtingen die in de plannen besloten lagen, hebben de participatie initiatieven hun eigen participanten gecreëerd en heeft een verschuiving in machtsverhoudingen niet plaatsgevonden. Net zoals in het vorige hoofdstuk was het maatschappelijk proces, en de gevoelens van teleurstelling en frustratie die dat proces teweegbracht, van grote invloed op de uiteindelijke reacties van de burgers.

We hebben vastgesteld dat de organisatie van het proces invloed heeft op de participanten. Maar op hun beurt kunnen participanten het proces ook beïnvloeden. Met andere woorden, participatieprocessen zijn performatief: ze kunnen worden gezien als voorstellingen waarin de verschillende participanten hun rol spelen (Hajer, 2005). Deze rol wordt beïnvloed door het script (de dominante kaders), maar ook door de kwaliteit en het improvisatievermogen van de participanten⁶. Burgerschap is daarmee geen a priori gegeven maar komt tot stand in interactie in de context van participatie (zie ook Mouffe, 1993; Leach *et al.*, 2005). Voor een beter begrip van de achtergrond van deze geuite vormen van burgerschap besteden we nu aandacht aan natuurvisies en motieven voor betrokkenheid.

Natuurvisies

Natuurvisies worden vaak gezien als voorspellers voor draagvlak (zie hoofdstuk 1). Vervolgens is dan de gedachte dat als natuurbeleid aansluit bij natuurvisies van mensen, het kan rekenen op breed draagvlak. Ons hiernavolgende onderzoek naar natuurvisies is gebaseerd op ideeën uit fra-

ming theorie (Goffman, 1974; Bateson, 1979; Schön & Rein, 1996; Gray, 2003). Dit maakt dat we natuurvisies zien als tijd- en contextspecifieke expressies waarin overtuigingen, waarden, normen, kennis en belangen met betrekking tot natuur en landschap op een bepaald moment worden uitgedrukt. In situaties waarin de omgeving een belangrijke rol speelt, bijvoorbeeld vanwege conflicten rond natuurlijke hulpbronnen (zoals in het Drentsche Aa gebied), zullen verschillende mensen verschillende perspectieven ontwikkelen over natuur en landschap (Hanke *et al.*, 2002; Gray, 2004). Inzicht in deze perspectieven zou kunnen leiden tot een beter begrip van betrokkenheid. In de Drentsche Aa, hebben we drie verschillende natuur- en landschapvisies onderscheiden.

Ten eerste was er een groep boeren met een functionaliteitsvisie. Het ging hen voornamelijk om de functionaliteit van natuur en landschap (figuur 3): 'Als je er niets aan hebt, dan is het ook geen natuur'. Zo vonden ze bijvoorbeeld dat de 'pitrusnatuur' van Staatsbosbeheer geen functie had en wezen het daarom af.



⁶ De theatermetafoor is geïntroduceerd door Goffman (1959) en toegepast in onder meer Bal *et al.* (2002) en Kothari (2001).

Figuur 3: Het functionaliteitsperspectief: een maïsakker

Figuur 4: De biodiversiteitsvisie: orchidee in het Anloerdiepje



Figuur 5: De landbouwdiversiteitsvisie: het Loonerdiepje



Een tweede groep bestond uit 'IVN-vrijwilligers' met een biodiversiteitsvisie. Het ging hen vooral om de diversiteit in soorten: biodiversiteit (figuur 4). Door hun uitgebreide soortenkennis, vonden ze bijvoorbeeld dat Staatsbosbeheer af en toe te weinig oog had voor de kwetsbaarheid van de biodiversiteit en te veel recreatie toestond. Deze kritiek op natuurbeheer en natuurbeleid kwam vooral voort vanuit het gevoel dat ze zelf soms meer kennis hadden van de biodiversiteit in het gebied dan de boswachters.

Een derde groep van inwoners had een landschapsdiversiteitsvisie (vergelijkbaar met het arcadisch natuurbeeld zoals beschreven door Buijs in deze studie). Het ging hen niet zo zeer om de biodiversiteit, maar eerder om de afwisseling, de diversiteit en de kleinschaligheid in het landschap (figuur 5). Vanwege de afwisseling vormden niet alleen natuurreservaten, maar ook landbouwgebieden een belangrijk onderdeel van hun visie. Deze mensen vonden het dan ook heel belangrijk dat er ruimte zou blijven voor landbouw in het Drentsche Aa-gebied.

Sommige mensen combineerden verschillende van de bovenstaande visies of hielden er meerdere visies op na. Zo combineerde een deeltijdboer bijvoorbeeld de landschapdiversiteitsvisie en de functionaliteitsvisie. Voor hem waren zowel functionaliteit als afwisseling, diversiteit en kleinschaligheid belangrijk in het landschap.

Voordat we onze bevindingen over natuurvisies gaan relateren aan de geuite vormen van burgerschap, bespreken we eerst de verschillende motieven voor betrokkenheid.

Motieven voor betrokkenheid

Diverse studies hebben laten zien dat inzicht in motieven voor betrokkenheid belangrijk is om de aard en de duurzaamheid van betrokkenheid van burgers bij natuur te begrijpen (zie hoofdstuk 1; Ellis & Waterton, 2004; Lawrence & Turnhout, in voorbereiding). In deze paragraaf geven we een analyse van de motieven van betrokken burgers in de Drentsche Aa.

Een grote groep inwoners en boeren wilde betrokken zijn vanuit motieven die te maken hebben met de wens beleid te beïnvloeden en ervoor te zorgen er rekening zou worden gehouden met hun belangen. Deze mensen participeerden in het multi-stakeholderplatform of ze kwamen naar de informatie- en discussiebijeenkomsten om hun belangen te vertegenwoordigen en te verdedigen. Hun betrokkenheid hing vooral af van hun perceptie van de mate waarin hun inspanningen ook concrete beleidsresultaten opleverde. Als ze de indruk hadden dat er niets meer te winnen viel dan reageerden ze met protest of als ze dachten dat protest zinloos was dan trokken zij zich terug.

Een tweede groep bestond uit IVN-vrijwilligers en een kleine groep landbouwers die vooral betrokken waren vanuit motieven die te maken hebben met liefde voor natuur en landschap, persoonlijke idealen en passie. Ze participeerden actief in de informatie- en discussiebijeenkomsten. Ze vonden het leuk als hun inbreng gebruikt werd in besluitvorming, maar als dit niet gebeurde dan was dit geen reden om te stoppen met hun activiteiten. Deze groep had ook geen uitnodiging nodig om betrokken te zijn en ontplooidde zelf initiatieven. Hierbij valt te denken aan vrijwilli-

gers die zich bezig hielden met het inventariseren van flora en fauna maar ook aan landbouwers die in de weer waren met groenfondsen of op zoek gingen naar nieuwe inkomstenbronnen, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie. Anders dan bij de eerste groep is deze vorm van betrokkenheid duurzaam en niet afhankelijk van beleidsresultaten.

We zouden kunnen zeggen dat waar de eerste groep handelt vanuit een contract met beleid, deze tweede groep handelt vanuit een contract met natuur en landschap⁷. Burgers zijn betrokken bij natuur- en landschapsbeleid omdat ze een passie hebben voor de natuur. Ze geloven dat hun kennis kan bijdragen aan de bescherming van natuur en hopen ook dat dit daadwerkelijk gebeurt, maar laten zich niet tegenhouden wanneer ze geconfronteerd worden met teleurstellingen op dat gebied. Bij de eerste groep is eerder sprake van een contract met beleid. Burgers zijn betrokken omdat ze hopen dat er rekening wordt gehouden met hun inbreng en belangen. Als dit niet gebeurt of als er geen noodzaak wordt gezien om te participeren zullen ze niet (langer) betrokken zijn. Dit laat zien dat uitingen van betrokkenheid, zoals ook in hoofdstuk 1 wordt gesteld, door verschillende factoren kunnen worden gemotiveerd en dat draagvlak voor natuur of natuurbeleid daar lang niet altijd een rol in speelt.

Betrokkenheid, burgerschap en natuervisies

In deze paragraaf komt de vraag aan orde wat dit nu allemaal met elkaar te maken heeft. Voordat we een vergelijkende analyse maken, plaatsen we een methodologische kanttekening. Onze vergelijking tussen vormen van burgerschap, motieven voor betrokkenheid en perspectieven op natuur is

⁷ Het begrip contract lenen we van Ellis & Waterton (2004) die een vergelijkbare analyse geven over de betrokkenheid van vrijwilligers bij natuur. Zij hebben het alleen over een contract met de natuur, het idee van contract met beleid is onze toevoeging. Het is overigens in onze analyse niet aan te geven of het gaat om een contract met natuur en landschap in het algemeen of met het gebied de Drentsche Aa in het bijzonder.

Tabel 1: Vormen van burgerschap, natuurvisie, en motivatie voor betrokkenheid op een rijtje gezet

Burgerschap	Natuurvisie	Motivatie
Belangenvertegenwoordigende burger	Biodiversiteit	Contract met de natuur
Creatieve burger	Functionaliteit	Contract met de natuur
Passieve burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid
De ingegraven burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid
De geassimileerde burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid

incompleet. Met name de passieve burgers zijn niet volledig onderzocht als het gaat om perspectieven op natuur en landschap en motieven voor betrokkenheid. Wat deze categorie betreft kunnen we alleen iets zeggen over die burgers die passief werden na teleurstelling in de mogelijkheden voor participatie.

Burgers met een landschapsdiversiteitsvisie en het merendeel van de burgers met een functionaliteitsvisie waren betrokken om het beleid te beïnvloeden. Alle participanten in het multi-stakeholderplatform voldeden aan dit profiel. Hoewel ze begonnen als belangenvertegenwoordiger, konden ze dit niet volhouden. Ze groeven zichzelf in in hun belangen, of raakten geassimileerd in het proces zelf. Ook buiten het platform troffen we deze burgers aan. Ze bezochten de informatie- en discussiebijeenkomsten, maar toen concrete resultaten uitbleven, hielden ze op met participeren (passieve burgers). Burgers met een biodiversiteitsvisie en een klein aantal burgers met een functionaliteitsvisie waren betrokken vanuit een contract met de natuur. Deze waren niet vertegenwoordigd in het multi-stakeholderplatform. De subgroep met een

biodiversiteitsvisie bezocht de informatie- en discussiebijeenkomsten en bleef komen ondanks een gebrek aan concrete resultaten. Met andere woorden, ze hielden hun rol als belangenvertegenwoordigende burger vol. De subgroep met een functionaliteitsvisie was vooral actief tijdens de implementatie van het BIO-Plan. Als creatieve burgers ontwikkelden ze projecten die pasten bij het plan. In tabel 1 vatten we de resultaten nog eens kort samen.

Onze bevindingen laten allereerst zien dat onze indeling in natuurvisies niet eenduidig samenhangt met betrokkenheid en burgerschap. Boeren die betrokken zijn vanuit een contract met beleid leggen allemaal grote nadruk op de diversiteit van het landschap. Daarmee rechtvaardigen zij hun eigen werkzaamheden in het gebied. Maar dit weerhoudt boeren met een functionaliteitsvisie er niet van om in sommige gevallen ook vanuit een contract met de natuur betrokken zijn. Net zoals hoofdstuk 1 laat zien, maakt dit nog eens te meer duidelijk dat natuurvisies, hoewel ze kunnen worden gezien als voorspellers voor draagvlak, weinig zeggen over gedrag in de zin van uitingen van betrokkenheid of burgerschap.

Verder laten de resultaten zien dat motieven voor betrokkenheid een zeer relevant gegeven vormen. Alleen burgers die betrokken waren vanuit een contract met de natuur uitgenodigde vertoonden vormen van burgerschap. Ze reageerden op de participatie-initiatieven maar hadden eigenlijk geen aanmoediging nodig. Burgers die betrokken waren vanuit een contract met beleid vertoonden onuitgenodigde vormen van burgerschap. Zij werden ook aangesproken door de initiatieven maar vanwege de dominantie van bestaande beleidskaders raakten ze ofwel ingegraven in hun belangen ofwel teleurgesteld en passief. Burgers met een contract met de natuur lieten zich door deze dominantie niet beïnvloeden.

Burgers met een contract met de natuur vormen natuurlijk een zeer welkome groep voor beleidsmakers. Ze zijn en blijven betrokken zonder dat ze daartoe hoeven worden uitgenodigd of gestimuleerd. Hoewel vanuit beleid zeker initiatieven kunnen worden ontplooid om hun betrokkenheid te benutten of de groep te vergroten, lijkt het ons belangrijk om vooral aandacht te besteden aan die andere groepen. Een eerste stap daarin is het erkennen van de onuitgenodigde vormen van burgerschap als legitieme uitingen van betrokkenheid. De tweede stap is om kritisch te kijken naar de manier waarop participatie wordt georganiseerd en naar de verwachtingen en aannames die erin besloten liggen.

Uitdaging

De uitdaging voor beleidsmakers en natuurbeheerders is om voorwaarden te creëren die ruimte geven aan verschillende vormen van burgerschap waarin burgers welkom zijn om op een zinvolle

manier betrokken te raken bij natuurbeleid en -beheer. Wellicht is het op die manier voor beleidsmakers en natuurbeheerders mogelijk om meer duurzame vormen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid te stimuleren (zoals ook wordt bepleit door Morris & Potter, 1995).

Betrokkenheid en burgerschap zullen altijd onvoorspelbare en contextafhankelijke uitkomsten zijn van specifieke interacties tussen initiatiefnemers en participanten. Bij het organiseren van participatie is het van groot belang goed na te denken over de bestaande kaders en de verwachtingen over welke rollen de participanten moeten spelen en wat het proces moet opleveren. De kwaliteit van het script is daarbij van groot belang. Een goed script legt de relevante verhaallijnen vast, maar biedt ook ruimte voor improvisatie, onverwachte mogelijkheden, nieuwe kansen en creatieve ideeën die ontwikkelingen op zinvolle wijze richting geven of ondersteunen. De uitdaging voor beleidsmakers en natuurbeheerders is om voorwaarden te creëren die ruimte geven aan verschillende vormen van burgerschap waarin burgers welkom zijn om op een zinvolle manier betrokken te raken bij natuurbeleid en -beheer.

Hoe het toneelstuk er uiteindelijk uit komt te zien is altijd een verrassing, maar een dergelijke open werkwijze gedurende het ontwikkelingsproces zal zeker bijdragen aan de kwaliteit van het resultaat. Zo bekeken is onze indruk dat in participatieprocessen in en over de Drentsche Aa nog wel wat winst kan worden behaald!

Burgers met een contract met de natuur vormen natuurlijk een zeer welkome groep voor beleidsmakers



4 Burgers en stadsnatuur: betrokkenheid door leren en vertrouwen

In de Nota “Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur” geeft de rijksoverheid haar ambities weer voor het groen in de stad. De overheid streeft naar een goed woon- en werkklimaat in de stad en naar hoogwaardig groen. De overheid wil rekening houden met de wensen van de toekomstige groengebruikers en de verschillende groenwensen van de multiculturele samenleving. Daarbij is overigens lang niet altijd duidelijk hoe dat hoogwaardig groen eruit zou moeten zien, wiens criteria daarbij gehanteerd moeten worden, of wat de groenwensen zijn van verschillende groepen. In dit hoofdstuk ga ik er vanuit dat hoogwaardig groen, groen is dat beantwoordt aan de wensen van de gebruikers en de omwonenden. Voor groen in de stad zijn de laatsten vooral de stedelingen. Groen dat hun identiteit op enigerlei wijze weerspiegelt heeft mijn inziens extra waarde, ook al beantwoordt het groen niet aan de criteria die ecologen zouden hanteren.

Dezelfde LNV-nota nodigt de samenleving uit om haar medeverantwoordelijkheid voor de versterking en vernieuwing van het natuurbeleid waar te maken: “Een betere kwaliteit van de leefomgeving begint bij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties” (Ministerie van LNV, 2000). In de Nota Ruimte vinden we een vergelijkbaar pleidooi. De overheid geeft aan een faciliterende rol te willen vervullen voor partijen die meer verantwoordelijkheid willen nemen, zoals maatschappelijke organisaties en burgers. Burgerparticipatie wordt verondersteld bij te dragen aan een leefbaar land en aan steden met “een hechte sociale samenhang” (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004).

Ondanks al deze ambities voor medeverantwoordelijkheid, beschouwen groenbeleidsmakers natuur in de stad vaak exclusief als een habitat voor planten en dieren en wordt de stedeling buiten beschouwing gelaten. Woestenburg *et al.* (2003) signaleren dat de discussie over natuur en landschap – over de Ecologische hoofdstructuur, de Waardevolle cultuurlandschappen en Belvedere – nauwelijks aansluit bij de maatschappelijke agenda. “Het is niet meer dan een uitvoeringsdiscussie, een speeltje voor een goed opgeleide technische elitaire subcultuur”, aldus de auteurs.

Inspraakprocedures bieden in principe mogelijkheden voor stedelingen om invloed uit te oefenen op het beleid voor de natuur in de stad. Maar omdat in buurtcommissies en tijdens buurtschouw- of voorlichtingsavonden over die natuur, vooral blanke natuurliefhebbers en blanke, hoger opgeleide oudere (50+) mannen actief zijn (Auclair & Vanoni, 2003) (figuur 1) zijn, laat de representativiteit hiervan te wensen over (Aalbers & Bezemer, 2005). Wie van deze lokale beleidsmakers en hoger opgeleide blanke oudere mannen denkt er aan de specifieke groenwensen van - bijvoorbeeld - een jonge allochtone moeder met 5 kinderen of van de jonge kinderen die in een straat wonen zonder groen en met alleen maar auto's? Dergelijke groepen zouden een belangrijke doelgroep moeten zijn voor groenbeleidsmakers. Demografische ontwikkelingen leiden er immers naar verwachting toe dat de bevolking van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in 2015 voor 50% of meer van niet-westerse afkomst is (Marlet & Van Woerkens, 2006; G4, 2008) ⁸.

C.B.E.M. Aalbers

⁸ Volgens de definitie zal deze groep niet geheel tot de groep 'allochtonen' behoren. Voor de definitie van 'allochtoon' is het immers essentieel dat de persoon tenminste één ouder heeft die zelf buiten Nederland geboren is.

Figuur 1: Opkomst algemene inspraak in Osdorp op stedelijke vernieuwingsplannen, bureau Parkstad, een wijk met 70% allochtonen



⁹ Het eerste daarvan is onderdeel van het Europese Greenscom-project. Greenscom staat voor 'Communicating Urban Growth and Green' (voor meer info zie www.greenscom.com). Dit project richtte zich op communicatie instrumenten binnen het werkveld groenontwikkeling, beheer en onderhoud en onderzocht veertien groenprojecten in Europese steden (Utrecht, Gotenburg, Cergy Pontoise, Aarhus, Tampere, Helsinki) (Birgersson et al., 2001; Aalbers, 2002; Aalbers, 2003; Auclair & Vanoni, 2003). De overige drie projecten vormen een vervolg op het Greenscom-project. In de rapporten van de afzonderlijke onderzoeken wordt uitgebreider ingegaan op de onderzoeksmethode, de interviewvragen en de gebruikte theorie.

En hoewel kan worden verwacht dat op termijn hun recreatieve wensen zullen gaan lijken op die van de autochtone bevolking (Buijs, 2008), zal dat niet meteen het geval zijn. Het is dus allereerst van belang om deze wensen te leren kennen. De tweede stap is om ook rekening te houden met deze wensen.

Dit hoofdstuk doet verslag van de beleving en waardering van stadsnatuur door stadsbewoners en van ervaringen met het opzetten en begeleiden van een leerproces over de participatieve inrichting van stadsnatuur. Het hoofdstuk is gebaseerd op vier onderzoeksprojecten ⁹. Het eerste project onderzocht in 2002 zelfbeheer van openbaar groen door bewoners in de stad Utrecht. Dit onderzoek vond plaats in het kader van een groter Europees onderzoeksproject Greenscom naar de rol van communicatie in verstedelijking en in relatie tot de groene openbare ruimte. Het tweede onderzoeksproject bracht de groenwensen van stadsbewoners in kaart in de deelgemeente Noord in Rotterdam en het stadsdeel Osdorp in Amsterdam (Aalbers & Bezemer, 2005). Met verschillende groepen bewoners werd in deze bewonersonderzoeken door middel van onder

andere participerende observatie, interviews tijdens buurtwandelingen, fotosessies met bewoners, fotografie door bewoners en gezamenlijke ontwerp-sessies, inzicht verkregen in hoe bewoners het buurtgroen beleven en waarderen en wat hun wensen zijn. Het bewonersonderzoek in Rotterdam kreeg een vervolg met een onderzoek-project waarbij door middel van fotografie door allochtone meiden en jongens en oudere Rotterdamers, werd achterhaald welke factoren van belang zijn bij de positieve of negatieve waardering van buurtgroen (De Ruiter & Aalbers, 2005).

Het vierde onderzoek tenslotte is het vervolg op het bewonersonderzoek in Osdorp. Het is een onderzoeksproject geworden waarbij een ontwerp-proces moest worden opgezet en begeleid voor de herinrichting van het Botteskerkpark. Bewonersgroepen, die een goede afspiegeling vormen van de multiculturele wijk Osdorp, konden daarbij in een participatief proces hun groenwensen naar voren brengen en samen met een landschapsarchitecte een ontwerp maken voor de herinrichting van het Botteskerkpark (Aalbers *et al.*, 2006).

In elk van deze onderzoeksprojecten is gestreefd naar een goede vertegenwoordiging van de verschillende categorieën stadsbewoners. Het gaat dan niet alleen om de hoogopgeleide, gesetelde autochtonen, maar ook om moeilijk bereikbare groepen zoals moeders met jonge kinderen 0-6 jaar (cultureel gemengd), jongens en meisjes van 7-12 jaar (cultureel gemengd), allochtone jongeren 13-17 jaar, en tenslotte, ouderen (70+) zowel alleenstaanden als echtparen (cultureel gemengd), Marokkaanse mannen, Marokkaanse vrouwen en Turkse vrouwen. Er zijn tussen de

5 en de 15 respondenten per groep geïnterviewd. Allochtonen ouder dan 70 jaar waren moeilijk te vinden. Veel aandacht is besteed aan het betrekken van bewoners van Marokkaanse en Turkse afkomst.

Hieronder presenteer ik de belangrijkste bevindingen van deze onderzoeksprojecten. Ik begin daarbij met een analyse van de verschillende groenwensen die bij de stedelingen aanwezig zijn en de verschillende factoren die bijdragen aan een positieve of negatieve waardering van buurtgroen. Vervolgens schets ik mijn lering uit het onderzoek in Utrecht en uit het participatieproject voor het herontwerp van het Botteskerkpark in Amsterdam Osdorp. Ik sluit het hoofdstuk af met een discussie over participatieprojecten over buurtgroen. Ik ga daarbij in op welke instrumenten kunnen worden ingezet om betrokkenheid en draagvlak te realiseren voor hoogwaardig groen, groen dat beantwoordt aan de wensen van de omwonenden en andere gebruikers.

Stedelingen in Amsterdam en Rotterdam: elke groep zijn eigen wensen

Voor veel stadsbewoners is natuur in de stad het plantsoen voor de deur begroeid met hoge bomen en struiken die al in de jaren zestig werden gepland, het grasveld, of het 'onkruid' tussen de stoeptegels voor de portiekflat. Interviews tijdens buurtwandelingen met individuele ondervraging van de respondenten in de deelgemeente Noord (Rotterdam) en het stadsdeel Osdorp (Amsterdam) toonden aan dat Turkse en Marokkaanse vrouwen, mannen, jongeren en kinderen helemaal niet zo enthousiast zijn over stadsparken waarin gestreefd is naar natuurlijke, meer inheemse beplanting en

waarin alles 'door elkaar groeit'. Een Marokkaanse jongen uit Deelgemeente Noord, Rotterdam, zegt over een bossig stukje groen op een door de onderzoekers aangeleverde foto (zie figuur 2)

“Bij zo'n begroeid stukje, daar moet je even gas geven met hardlopen”.

Een Turkse moeder zegt over de tot wasdom gekomen bomen voor haar flat in Osdorp:

“Bomen brengen insecten mee, buren hebben daar ook last van... geen uitzicht, je kunt de kinderen niet zien”



Figuur 2: “.. even gas geven met hardlopen.”

Deze bewoners vinden kleurige bloemen en architectonische vormen mooier of fijner. Een groep Marokkaanse jongens verwoordt het als volgt:

*“oranje bloemen zijn mooi”
“een heel strakke heg is mooi”
“randje steen langs het gras is mooi”
“lekker barbecueën, overzicht, de mensen”*

Figuur 3: "Kleuren, als het maar vrolijk is. Vrolijk altijd op" (autochtone Rotterdamse dames 65+)



Figuur 4: "na tentamens lekker liggen" (Marokkaanse jongen)



De door bewoners aangewezen mooie plekken figuur 3 en 4 geven aan wat wel wordt gewaardeerd.

Deze gebieden sluiten minder goed aan bij de wensen van ecologen omdat ze cultuurvariëteiten herbergen, ongunstig zijn voor de zangvogels of omdat het gazon 'geen natuurwaarde heeft'. De kinderen willen groen waar je aan mag komen, in kunt klimmen en een hut in kunt bouwen. Ze willen takken kunnen afbreken, de bast afschillen, vruchtjes plukken en verzamelen [resultaten buurtwandelingen]. Oudere autochtonen en groenbeheerders daarentegen betitelen deze activiteiten als 'vandalisme' [mondelijke communicatie coördinator leefbaarheid Osdorp en tijdens Klantendag Databank Gemeentelijk Groenbeheer, 29 maart 2007].

Gebrek aan openheid door te hoge bomen en door struikenbosjes leidt ertoe dat in een van de bezochte buurten de ouders hun jonge kinderen niet in de gaten kunnen houden vanuit de flat. Daarom houden de ouders hun kinderen binnenshuis of laten ze alleen maar spelen op het stoepje bij de flat zodat zij nog een oogje in het zeil kunnen houden. Dit verkleint de mogelijkheden voor jonge kinderen voor contact met de natuur en voor buitenspelen en rondstruinen. Terwijl in de jaren zestig deze wijken werden gewaardeerd om hun licht, lucht en ruimte, belemmeren nu de tot wasdom gekomen bomen en struiken juist het zicht en de kans op buitenspelen voor jonge kinderen.

Voor een Marokkaanse oma die dagelijks graag een rondje wandelt door het groen in de buurt, bleek vooral de slechte aansluiting tussen afzonderlijke groene stukken en de drukke weg problemen op te leveren voor het volbrengen van haar wandel-

lingetje. Vooral gezinnen met kinderen die graag op het gras spelen vinden de hondenpoep heel vervelend.

Hoewel verschillende groepen bewoners dus duidelijk verschillende wensen hebben ten aanzien van groen in de stad, vonden alle geïnterviewden stedelijk groen wel belangrijk. Niet zozeer vanwege de ecologische waarden, maar vooral als een ruimte om samen te beleven, in te ontspannen, als achtergrond voor sociale activiteiten en voor sport of om anderszins van te genieten (Aalbers & Bezemer, 2005; De Ruiter & Aalbers, 2005; Anon., 2006).

De unieke meerwaarde van actieve betrokkenheid

Om de inrichting van de natuur in de stad aan te laten sluiten bij de wensen van de verschillende gebruikers is het nodig hun verschillende wensen in het ontwerp mee te nemen. Uit onderzoek in bijvoorbeeld Gotenburg (Lundgren Alm *et al.*, 2002) en Utrecht (Aalbers, 2002) blijkt dat het direct betrekken van verschillende burgers bij inrichting en beheer ook andere doelen kan dienen. Door actieve participatie van bewoners kan bijvoorbeeld een vertrouwensband ontstaan tussen overheidsambtenaren, planners en ontwerpers enerzijds en bewoners anderzijds en tussen bewoners onderling (Aalbers, 2002; De Ruiter, 2004; Aalbers, 2006, De Man, 2007). Dergelijk vertrouwen is cruciaal in het tegengaan van de vaak gesignaleerde verwijdering tussen overheid en burgers en vervreemding tussen mensen onderling en daarmee relevant voor betrokkenheid bij en draagvlak voor het natuurbeleid in de stad. Bovendien, wanneer de lokale gebruikers er

meer hun stempel op mogen drukken ontstaan groenvoorzieningen die bijdragen aan de identiteit van de buurt. Het wordt hun eigen groen. Een wijkaccount manager (Dienst Stadsbeheer, Utrecht) geeft korte kenschetsen van twee verschillende buurten:

“In sommige buurten is er een hoog tuinkaboutergehalte.”

“In Tuindorp zijn de klachten heel anders dan in Wittevrouwen. In Tuindorp moeten de stoepen glad en strak en schoon zijn, in Wittevrouwen tillen ze hun voeten wel even op voor de hondenpoep”

Groenvoorzieningen waar bewoners over hebben meebeslist, kunnen ook buiten de eigen buurt een belangrijke functie vervullen. Kinderen en bewoners uit andere buurten kiezen er soms voor om daar te gaan spelen of wandelen omdat het groen hen meer aanspreekt of omdat buurtbewoners er een oogje in het zeil houden. Dit aspect werd naar voren gebracht door een bewoner van ‘De Kersentuin’ uit de Utrechtse wijk ‘Leidsche Rijn’. Bewoners van de Kersentuin hebben een deel van hun private grond afgestaan ten behoeve van een gezamenlijke groene ruimte, grenzend aan de gemeentegrond. Zij hebben een belangrijk deel van de inrichting ter hand genomen en houden toezicht. Bewoners uit andere buurten komen graag bij hen op bezoek om van het groen te genieten en omdat er toezicht is door de Kersentuinbewoners.

Participatie van burgers bij besluitvorming over groen kan dus verschillende effecten hebben. Allereerst zorgt het voor groen dat bij de buurt past en waar burgers verantwoordelijkheid voor nemen.

Kinderen en bewoners uit andere buurten kiezen er soms voor om daar te gaan spelen of wandelen omdat het groen hen meer aanspreekt of omdat buurtbewoners er een oogje in het zeil houden

De interactie tussen burgers onderling die daarbij ontstaat, draagt bij aan de sociale cohesie binnen een buurt. Tot slot krijgen bewoners door interactie met de lokale overheid toegang tot en grip op lokale besluitvormingsprocessen en kan een vertrouwensband ontstaan (zie ook Aalbers, 1997).

Principes van ‘gezamenlijk leren’ en ‘ontwikkeling van wederzijds vertrouwen’

Het is duidelijk dat participatie verder moet gaan dan gangbare inspraak of voorlichtingsavonden. Belangrijke meerwaarde kan ontstaan als traditionele institutionele partijen samen met burgers een dialoog aangaan op basis van principes van gezamenlijk leren en de ontwikkeling van wederzijds vertrouwen (Birgersson *et al.*, 2001, Aalbers *et al.*, 2006). De verschillende partijen leren met elkaar omgaan en er ontstaat begrip voor elkaars taken en wederzijds vertrouwen. Als deze principes niet worden toegepast, of als niet alle partijen aan tafel zitten, bestaat het risico dat activiteiten na afloop van een groenproject stuklopen door een gebrek aan bereidheid tot samenwerking, dat verantwoordelijkheden niet goed worden overgedragen. Ook kunnen er conflicten ontstaan over de openbare ruimte, bijvoorbeeld omdat verschillende gebruikers menen verschillende aanspraken te mogen maken (Aalbers & Compaoré, 1995), of omdat bewoners zich ergeren aan groendiensten en onderhoudsdiensten die strijdig beheer hanteren.

Door de samenwerking met de burgers in een vroeg stadium van inrichting of groenbeleid kunnen burgers hun eigen kennis van de plek inbrengen. Als burgers gezamenlijk met gemeenteambtenaren aan de ontwikkeling van het groen werken, ontstaat er een andere soort kennis en worden nieuwe oplossingen mogelijk. Een

eenvoudig voorbeeld hiervan speelde in de wijk Overvecht in Utrecht. Daar werd aanvankelijk eerst het gras gemaaid en kwam vervolgens de gemeentereiniging. Bij het maaien werden rondslingerende plastic bekertjes versnipperd, die vervolgens als losse stukjes moesten worden opgeruimd. Door inspraak van een betrokken burger draaide de gemeente de werkvolgorde om. Er werd voortaan eerst opgeruimd en dan pas gemaaid. Openstaan voor bemoeienis door de burger kan dus helpen om de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren (Aalbers, 2003). Mits aan de juiste voorwaarden wordt voldaan, bieden participatieprocessen goede mogelijkheden voor leren, zowel door burgers als door institutionele partijen, en creatieve oplossingen. Maar zoals ik hier laat zien, is dit niet altijd gemakkelijk.

Grote inspanningen en institutionele problemen

Zoals ook de hoofdstukken 2 en 3 laten zien, hebben participatieprocessen niet altijd de gewenste effecten. Soms leiden ze tot teleurstelling, frustratie en verzet van burgers. Het op een goede manier organiseren van participatieprocessen is lastig en complex. Voor het buurtwandelingenproject in de deelgemeente Noord en stadsdeel Osdorp kostte het bijvoorbeeld heel veel tijd en moeite om de verschillende bewonersgroepen, sociaal werkers, gemeentelijke communicatieadviseurs, ambtenaren Sport en Recreatie, projectleiders en coördinator leefbaarheid, en contactpersonen in de wijken over te halen om mee te doen en te laten samenwerken. Bij de organisatie van dergelijke projecten spelen diverse (institutionele) belemmeringen een rol. Het kan gaan om koudwatervrees, werklust, onbegrip maar ook bijvoorbeeld om de verzuiling tussen fysieke en

Als burgers gezamenlijk met gemeenteambtenaren aan de ontwikkeling van het groen werken, ontstaat er een andere soort kennis en worden nieuwe oplossingen mogelijk

sociale diensten. Zo stonden in Osdorp opbouw-
werkers aanvankelijk zeer kritisch en afhoudend
ten opzichte van het project en verzetten ze zich
tegen samenwerking met groenambtenaren.
Daarnaast kostte het erg veel tijd om hen te laten
samenwerken. Een tweede moeilijkheid ligt in
het continueren van samenwerking en het in stand-
houden van dialoog. Door gebrek aan tijd, inzet
en aandacht, door functiewisselingen (Aalbers,
2002; Attwell en Jensen, 2002) of een slechte over-
dracht van werk kan dit gemakkelijk in de knel
komen.

Participatieprojecten zijn dus een hele klus, zowel
voor de institutionele partijen als voor de betrok-
ken onderzoekers. Ook van bewoners wordt het
nodige gevraagd, zoals het bijwonen van vergade-
ringen in hun vrije tijd, het spreken in de open-
baarheid (bijvoorbeeld het naar voren brengen
van groenwensen naar andere bewoners en
officiële instanties), het mede beheren van
openbaar groen en het nemen van verantwoorde-
lijkheid voor het toezicht van gezamenlijk groen.
Het is belangrijk om goed na te gaan hoe je de
bevolking enthousiast zou kunnen maken en
mobiliseren voor deze activiteiten.

Transitie-instrumenten voor draagvlak en betrokkenheid

Bij het ontwerpproces 'herinrichting Botteskerk-
park' is gekozen voor een innovatieve aanpak.
Hier is gekozen voor de inzet van zogenaamde
transitie-instrumenten. Deze term komt voort uit
het Greenscom-project waarbij een onderscheid
werd gemaakt tussen drie soorten instrumenten:
voor actie, voor interactie en voor transitie
(Birgersson *et al.*, 2001). Terwijl instrumenten
voor actie vooral middelen zijn voor de eigen

beroepsuitoefening van bijvoorbeeld groenont-
werpers, zoals topografische kaarten of statistische
gegevens, zijn de overige twee gericht op het
bevorderen van communicatie met burgers.
Instrumenten voor interactie kunnen eenvoudige
middelen zijn zoals voorlichtingsbrochures of
enquêteformulieren. Instrumenten voor transitie
zijn gericht op gezamenlijk leren, gezamenlijke
kennisontwikkeling. Het gaat dan niet meer over
eenzijdige informatieoverdracht maar over een
gezamenlijk denkproces en visieontwikkeling,
met gedeelde verantwoordelijkheden.

In het ontwerpproces 'herinrichting Botteskerk-
park' organiseerden de onderzoekers samen met het
stadsdeel een gezamenlijke ontwerpessie met
vertegenwoordigers van verschillende bewoners-
groepen en de landschapsarchitecte. De onder-
zoekers vroegen de landschapsarchitecten om
mogelijke groentypen in de vorm van mozaïek-
stukjes aan te leveren, stukjes die de bewoners vast
konden pakken en verplaatsen op de ontwerpste-
ning. Hiermee konden de verschillende bewoners
zelf hun parkontwerp op tafel leggen. De instru-
menten voor transitie waren in dit geval de gezame-
lijke ontwerpessie en de puzzelstukjes. De
bewoners waren in die sessie actief als meedenkers
en medeontwerpers. Als we een dergelijk plan-
proces vergelijken met een klassieke inspraakavond,
waarbij de landschapsarchitect vanachter een
katheder zijn verhaal houdt, waarbij het ontwerp
op een scherm wordt gepresenteerd en waarbij de
burger slechts de rol van goedkeurder of criticaster
kan vervullen, is het contrast groot. Door de
intensieve betrokkenheid van bewoners bij het
inrichtingsplan is draagvlak voor en betrokkenheid
bij het park ontstaan. Deze situatie is overigens wel
kwetsbaar. Zoals eerder al werd benadrukt komt de

*Door de intensieve
betrokkenheid van
bewoners bij het
inrichtingsplan is
draagvlak voor en
betrokkenheid bij het
park ontstaan*

continuering van samenwerking gemakkelijk in de knel. Dit is ook hier gebeurd en nu, twee jaar later, is er opnieuw overleg tussen nieuwe burgers en nieuwe ambtenaren.

Een ander voorbeeld zijn de contracten met bewoners in Utrecht (Aalbers, 2002). Aanleiding hiervoor was de wens van de gemeente om te bezuinigen op de kosten van het groenonderhoud. Rozenperken werden veranderd in goedkoper te onderhouden gras. Indien omwonenden de rozenparken wilden behouden, moesten ze deze zelf onderhouden. Deze afspraak werd vastgelegd in een 'onderhoudscontract'. Deze 'slikken of stikken' aanpak is in de loop der jaren veranderd, evenals de verhouding tussen de partijen. Na het eerste contact via onderhoudscontracten veranderde de relatie tussen burger en overheid. De onderhoudscontracten zijn vervangen door zogenaamde zelfbeheercontracten waarbij de gemeente de eigen initiatieven van de bewoners faciliteerde. Zo werkt het contract als een transitie-instrument, het verandert zelf van opzet en inhoud, parallel aan de veranderende relatie tussen burger en overheid. Een transitie-instrument pur sang volgens de definitie van Birgersson *et al.* (2001).

Een ander voorbeeld is de verstrekking van tegoedbonnen waarmee de bewoners gratis bollen en knollen naar keuze bij het tuincentrum kunnen halen om in het gemeentegroen te planten. Het is een flexibel tegoed, het laat ruimte voor inbreng van twee kanten, zowel de gemeente als de burger ('Knollen- en Bollenbeleid' van de gemeente Utrecht). Deze voorbeelden laten zien dat instrumenten voor transitie in staat zijn om de verhouding tussen de overheid en de burger te veran-

deren en om draagvlak en betrokkenheid bij buurtgroen te bevorderen. Die tegoedbonnen stellen burgers in staat om zelf hun buurtgroen in te richten. De overheid zorgt daarmee wel voor buurtgroen maar op een hele andere manier.

Conclusies

Verschillende groepen inwoners hebben verschillende wensen als het gaat om groen. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat deze wensen behoorlijk af kunnen wijken van de visie van groenbeleidsmakers. Het streven naar natuurlijke, inheemse beplanting wordt bijvoorbeeld door een flink deel van de respondenten in de onderzochte wijken negatief gewaardeerd vanwege gebrek aan kleur en gebrek aan overzicht. Doordat de verschillende wensen voor buurtgroen vaak onvoldoende systematisch worden meegenomen in groenbeleid worden kansen gemist. Ik heb in dit hoofdstuk laten zien dat participatie door bewoners kan leiden tot een vertrouwensband en samenwerking tussen overheid en bewoners, de versterking van de identiteit van de buurt, en draagvlak voor en betrokkenheid bij het buurtgroen.

Dit hoofdstuk meldt ook dat de organisatie van participatie vaak lastig en tijdrovend is. Door verzuiling, koudwatervrees en onbegrip is het niet gemakkelijk om de verschillende relevante partijen (niet alleen burgers, maar ook vertegenwoordigers van verschillende overheden en niet-overheidsorganisaties) samen aan tafel te krijgen. Daarnaast komt de duurzaamheid van de samenwerking vaak in het gedrang door gebrekkige overdracht van taken en verantwoordelijkheden.

Zogenaamde transitie-instrumenten, die gericht zijn op gezamenlijk leren, kunnen een belangrijke

rol spelen bij de organisatie van participatie. Doordat ze zich richten op een actieve bijdrage van burgers, leerprocessen faciliteren en zodanig flexibel zijn dat ze samen met de veranderende relatie tussen burgers en overheid mee veranderen, zijn ze bij uitstek in staat om draagvlak voor en betrokkenheid bij buurtgroen te stimuleren. Concluderend stel ik dat hoewel complex en

tijdrovend, het de moeite waard is om te investeren in de organisatie van participatieprocessen. Mits goed opgezet, met de juiste instrumenten en partijen, kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van draagvlak en betrokkenheid. De transitie-instrumenten verdienen daarbij extra aandacht.





5 Lichte verschuivingen en het belang van nabijheid: de draagvlakenquête van 1996, 2001 en 2006

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹⁰ laat sinds 1996 iedere vijf jaar een onderzoek uitvoeren naar het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in Nederland. In 1997 verscheen de eerste studie: *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid* (Buijs & Volker, 1997). In deze enquête werd onder andere gekeken naar de grondhoudingen van mensen tegenover de natuur, vanuit het idee dat deze grondhoudingen een belangrijke indicator waren voor draagvlak op langere termijn. Vijf jaar later was er de publicatie *Zorg(en) voor natuur: Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001* (De Boer & Schulting, 2002), waarin de nadruk lag op de natuurbeelden en natuurvisies van mensen. In 2006 werd voor de derde maal een survey uitgezet. *Het groene hart van burgers* (De Bakker *et al.*, 2007) bouwt voort op de eerdere publieksenquêtes, maar schenkt meer aandacht aan de natuurbetrokken activiteiten van mensen.

In dit hoofdstuk schetsen we het huidige draagvlak voor natuur (beleid) en de verschuivingen die zich in de periode 1996-2006 daarin hebben voorgedaan. Om een indruk te geven hoe natuurbetrokken gedrag zich verhoudt tot denkbeelden van mensen, presenteren we vier karakteristieke 'gedragsgroepen' die eenzelfde patroon van natuurbetrokken activiteiten laten zien. Om te beginnen gaan we kort in op de begrippen natuur en draagvlak en doen we uit de doeken hoe de enquête van 2006 is uitgevoerd.

Natuur en draagvlak

In de PBL-publieksenquêtes wordt een breed en open natuurbegrip gehanteerd dat aansluit op de alledaagse percepties van burgers. Deze percepties omvatten een breed scala aan ervaringen en

sensaties: stadsparken, tropisch regenwoud, bloemrijke wegbermen, schapen op de hei, zompige moerassen, koeien in de wei, groenrijke akkers, zonsondergang. Dat betekent dat het begrip natuur zowel betrekking kan hebben op allerlei vormen van flora en fauna als op cultuurlandschappen en abiotische elementen zoals regen, wind en wolken. Ook het begrip natuurbeleid wordt in principe breed opgevat. Hieronder verstaan we niet alleen het beleid rond de Ecologisch hoofdstructuur (EHS) en Natura 2000, maar bijvoorbeeld ook het beleid op het terrein van plattelandsontwikkeling of ruimtelijke ordening, voor zover dat van invloed is op de alledaagse omgang met natuur.

Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid definiëren we als:

Het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van de bescherming of ontwikkeling van natuur en het daarmee verbonden overheidsbeleid.

Deze brede definitie omvat dus ook emoties en gedrag als draagvlakelementen en is neutraal wat betreft de invloed van de uiteenlopende elementen op het draagvlak. Voelen, vinden, denken en doen moeten in principe als even belangrijk worden beschouwd. Er is geen lineair verband tussen houding en gedrag, tussen denken en doen. Welk element het meest bepalend is voor de ontwikkeling van draagvlak hangt af van de situatie en moet dus ook per situatie worden onderzocht.

E. de Bakker en
C.S.A. van Koppen

¹⁰ De drie publieksenquêtes zijn uitgevoerd in opdracht van het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (NMP). Inmiddels is dit bureau samen met het Ruimtelijk Planbureau (RPB) opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Tabel 1: Onderzoekspopulatie en respons naar leeftijd, opleiding, locatie, sekse en etniciteit (in procenten)

	Kenmerk	Onderzoekspopulatie N =12,1 miljoen	PBL-enquête N = 1.485
Leeftijd	16-34 jaar	32	33
	35-54 jaar	41	40
	55-74 jaar	27	27
Opleiding	t/m VMBO	34	32
	MBO	41	41
	HBO en WO	25	27
Locatie	Aggl. A'dam, R'dam, Den Haag	18	19
	Overig westen	28	26
	Noorden, Oosten, Zuiden	54	55
Sekse	Vrouw	50	50
	Man	50	50
Etniciteit	Niet-westers allochtoon (TSMA)	10	12
	Autochtoon & westers allochtoon	90	88

Bron: Onderzoekspopulatie: CBS, Statline, 2006

In de definitie worden natuur en overheidsbeleid ten aanzien van natuur apart genoemd. Zoals in het inleidende hoofdstuk is beschreven kunnen we het maatschappelijk draagvlak voor *natuur* niet gelijkstellen aan het maatschappelijk draagvlak voor *natuurbeleid*. Een positieve houding ten opzichte van bescherming en ontwikkeling van natuur kan heel goed gepaard gaan met een negatieve of neutrale visie op beleidsmaatregelen van de overheid ten behoeve van natuur. Andersom gaat steun aan het natuurbeleid niet noodzakelijk samen met een persoonlijke betrokkenheid bij natuur als zodanig.

Onderzoekspopulatie en steekproef

Voor de derde PBL-publieksenquête is gebruik gemaakt van het TNS NIPO-panel. Dit is een panel met ongeveer 200.000 respondenten uit 57.000 huishoudens. Alle respondenten hebben een eigen computer waarmee ze vragenlijsten

kunnen invullen. TNS NIPO trekt uit dit panel representatieve steekproeven en herweegt deze zo nodig volgens de *Gouden Standaard*¹¹. De dataverzameling in het kader van deze publieksenquête vond eind september 2006 plaats.

De onderzoekspopulatie omvatte circa driekwart van de Nederlandse bevolking, namelijk 12,1 miljoen inwoners tussen 16 en 75 jaar. Eerder onderzoek naar de sociaal-demografische kenmerken die van invloed zijn op het maatschappelijk draagvlak voor natuur(beleid) (De Boer & Schulting, 2002; Buijs *et al.*, 2006), toonde aan dat leeftijd, sekse, opleiding, locatie en etniciteit hier de belangrijkste factoren zijn. Op etniciteit na behoren deze vijf variabelen allemaal reeds tot de *Gouden Standaard*. Om voldoende niet-westerse allochtonen (Turken, Surinamers, Marokkanen en Antillianen) als respondent te krijgen, zijn deze afzonderlijk geselecteerd. De totale steek-

¹¹ De Gouden Standaard is een ijkingsinstrument voor nationale en regionale steekproeven dat de Markt Onderzoek Associatie (MOA), in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), speciaal heeft ontwikkeld voor marktonderzoekbureaus maar ook voor onderzoeksafdelingen bij opdrachtgevers.

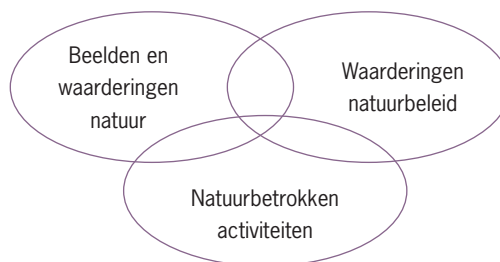
proef bevatte 1.700 panelleden. Het aantal respondenten bedroeg 1.485 (87% van de steekproef). Gelet op de vijf bepalende sociaal-demografische kenmerken, kwamen de percentages in de respons bijna naadloos overeen met die van de onderzoekspopulatie. De resultaten van de enquête zijn dus representatief te noemen voor de Nederlandse bevolking (zie tabel 1).

Theoretisch raamwerk

Aansluitend op deze definitie van maatschappelijk draagvlak hebben we een theoretisch raamwerk gehanteerd waarin drie velden van indicatoren¹² worden onderscheiden: 'beelden en waarderingen natuur', 'waarderingen natuurbeleid' en 'natuurbetrokken activiteiten' (figuur 1).

De vragen van de 2006-enquête zijn opgesteld aan de hand van deze drie velden:

1. *Beelden en waarderingen van natuur.* Deze hebben zowel een cognitieve als een normatieve (waarderende) component. In cognitieve zin gaat het er om wat burgers onder natuur verstaan, in het bijzonder wat mensen rekenen tot 'echte' natuur en wat niet. De normatieve component heeft betrekking op de preferenties en ideaalbeelden die mensen hierbij hebben: aan welke beelden van natuur geven zij de voorkeur?
2. *Waarderingen van natuurbeleid.* Deze omvatten de normatieve oordelen die mensen hebben over het natuurbeleid, inclusief hun meningen over de prioriteit die het natuurbeleid heeft ten opzichte van ander beleid of economie. Hier toe behoren ook oordelen die men heeft over de maatschappelijke verdeling van verantwoordelijkheid bij de bescherming en ontwikkeling van natuur.



Figuur 1: Drie velden van indicatoren voor maatschappelijk draagvlak

3. *Natuurbetrokken activiteiten.* Dit zijn gedragingen van burgers waaruit betrokkenheid blijkt met de natuur of het natuurbeleid. Daarin kunnen drie domeinen van activiteiten worden onderscheiden: (a) het domein van natuurbeschermingsactiviteiten die de burger ontplooit als vrijwilliger (met andere woorden, de burger als mede-natuurbeschermer), (b) het domein van activiteiten waarin burgers natuur gebruiken en daar eventueel ook voor betalen (de burger als consument van natuur) en (c) het domein van activiteiten waarin de burger als kiezer of deelnemer in beleidsprocessen meebeslist over natuur en daar als belastingbetaler ook de consequenties van draagt (de burger als politiek subject en onderdeel van de staat).

Met name in de uitwerking van het derde indicatorenveld van *natuurbetrokken activiteiten* verschildt de laatste publieksenquête van de vorige twee. Er zijn aparte vragen opgesteld voor activiteiten die behoren tot de domeinen 'beslissers', 'gebruiker' en 'beschermer', waarbij onderscheid is gemaakt tussen intensieve en extensieve activiteiten. Zo wordt binnen het beschermersdomein vrijwilligerswerk voor een natuurorganisatie gezien als een intensieve en lidmaatschap van een natuurorganisatie als een extensieve activiteit. De respondenten zijn aan de hand van hun scores op

¹² Onder indicatoren moet hier worden verstaan aanwijzingen en items met behulp waarvan de drie thematische velden in kaart zijn te brengen en gemeten kunnen worden.

al hun natuurbetrokken activiteiten gegroepeerd met behulp van een clusteranalyse. Verderop presenteren we de karakteristieke respondentengroepen die hieruit naar voren traden en de relaties met de andere twee indicatorenvelden.

Resultaten PBL-publieksenquête 2006

Beelden en waarderingen natuur

In lijn met eerdere bevindingen zijn burgers in Nederland aanzienlijk meer tevreden over de hoeveelheid natuur in de eigen woonomgeving dan over de hoeveelheid natuur in Nederland. Iets meer dan de helft (51%) van alle burgers is ontevreden over de hoeveelheid natuur in Nederland en iets minder dan de helft tevreden (48%).

Over natuur in de eigen woonomgeving is 68% tevreden. In verstedelijkte gebieden is de tevredenheid echter lager. Stedelingen in het westen van het land zijn, blijkt uit alle drie de publieksenquêtes, minder tevreden dan bewoners elders. Bovendien is hun tevredenheid de afgelopen jaren

gedaald. Vonden Buijs & Volker (1997) dat toch nog dat een meerderheid van de ‘westelijke stedelingen’ tevreden was over de hoeveelheid natuur in hun omgeving, in ons laatste survey is het aantal tevreden gedaald tot een minderheid.

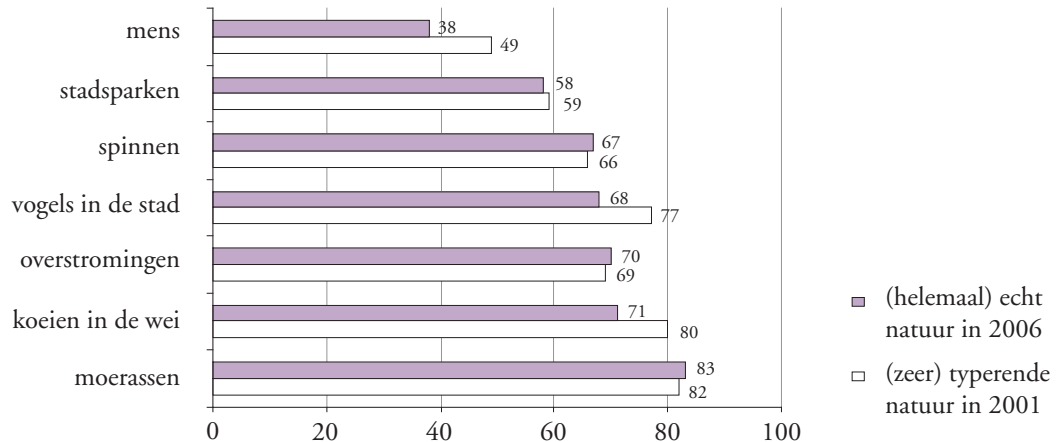
Cognitieve natuurbeelden

Over het algemeen definiëren inwoners van Nederland natuur nog steeds breed: zowel natuurelementen die zich ten opzichte van mensen spontaan en autonoom ontwikkelen, als door de mens beïnvloede natuurelementen worden als natuur beschouwd (zie figuur 2). Er zijn nauwelijks verschillen tussen de enquêteresultaten van 2001 en 2006.

Normatieve natuurbeelden

Normatieve natuurbeelden van burger hebben betrekking op de wijze waarop de mens zou moeten omgaan met de natuur en de wenselijkheid van menselijke ingrepen. Deze normatieve natuurbeelden blijken rijk geschakeerd.

Figuur 2: Vergelijking cognitieve natuurbeelden 2001 en 2006 (in procenten). (Bron: De Boer & Schulting 2002)



Soms vindt men menselijke ingrepen in de natuur aanvaardbaar, soms ook weer niet. De drie belangrijkste normatieve natuurbeelden die bij burgers naar voren komen zijn:

- ongerepte natuur, groots, kwetsbaar en vrij van menselijke ingrepen,
- robuuste natuur, zelfregulerend en bestand tegen menselijke invloeden,
- geordende natuur, door mensen verzorgd en onderhouden.

Ook de normatieve natuurbeelden zijn vrij constant, al is er ten opzichte van 2001 wel een lichte verschuiving waar te nemen naar een natuurbeeld waarin ongerepte natuur minder, en geordende natuur juist meer wordt gewaardeerd. Vanwege gebrek aan vergelijkingsmogelijkheden met de enquête uit 1996 is het moeilijk te zeggen of het hier gaat om een al langer gaande trend.

Waarderingen natuurbeleid

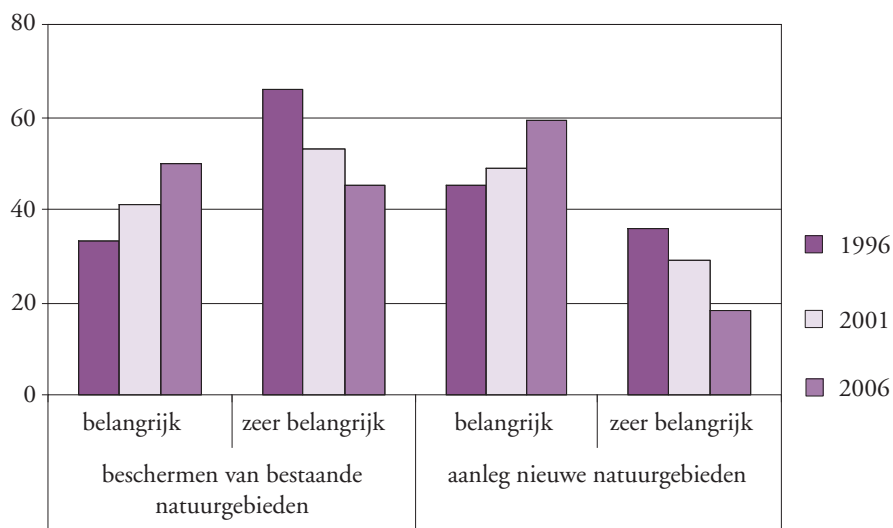
Een belangrijke verandering ten opzichte van 2001 is dat natuur als rijksbeleidsprioriteit voor burgers behoorlijk lijkt te zijn gedaald. In 2001 noemde 56% van de burgers 'natuur behouden' in een top vier van prioriteiten voor de overheid, terwijl in de 2006-publieksenquête slechts 21% van de burgers vindt dat natuur tot de vier hoogste prioriteiten van het rijksoverheidsbeleid behoort. Kijken we naar de waardering van het rijksnatuurbeleid zelf (tabel 2), dan blijken de meningen van burgers over de bescherming van bestaande natuurgebieden en zeldzame flora en fauna ten opzichte van 2001 nauwelijks te zijn veranderd. Een onverminderd grote groep hecht hier belang aan, net zoals driekwart van de bevolking de aanleg van nieuwe natuurgebieden belangrijk vindt en bijna 90% zich positief uitsprekt voor natuureducatie op scholen.

Maatregelen in het natuurbeleid	(Zeer) belangrijk	Niet belangrijk/ niet onbelangrijk
Beschermen van bestaande natuurgebieden	95	4
Natuureducatie op scholen	88	10
Beschermen van zeldzame planten, dieren en gebieden	87	11
Aanleg nieuwe natuurgebieden	77	20
Meer natuur in de stad	74	22
Meer natuur op het platteland	60	32
Meer fiets-, wandel- en ruiterspaden, bankjes, informatiepanelen	59	31
Natuurgebieden met elkaar verbinden	56	33

Tabel 2: Het in 2006 door burgers aangegeven belang van een bepaalde natuurbeleidsmaatregel (in procenten)

De respondenten konden kiezen uit 6 antwoordcategorieën: zeer belangrijk; belangrijk; niet belangrijk/niet onbelangrijk; niet belangrijk; helemaal niet belangrijk; weet ik niet. Alleen de resultaten van de eerste drie categorieën zijn hier weergegeven omdat deze gezamenlijk steeds boven de 90% uitkomen.

Figuur 3: Vergelijking natuurbeleidsmaatregelen 1996, 2001 en 2006 (in procenten). (Bron: Buijs & Volker, 1997; De Boer & Schulzing 2002)



Figuur 3 illustreert duidelijk hoe in het draagvlak voor natuurbeleidsmaatregelen lichte verschuivingen kunnen optreden. Nog steeds vindt een meerderheid het beschermen van bestaande of het aanleggen van nieuwe natuurgebieden belangrijk of zeer belangrijk, maar in vergelijking met eerdere jaren is het percentage burgers dat dit ‘zeer belangrijk’ vindt in 2006 afgenomen.

Natuur en landschap zijn publieke goederen. Vaak wordt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de overheid gelegd. Het ministerie van LNV wil dit doorbreken en heeft zich als beleidsdoel gesteld meer burgers en organisaties te betrekken bij de zorg voor natuur en landschap. In de enquête is een aantal stellingen opgenomen om te weten te komen hoe mensen sociaal-economische en natuurbelangen tegen elkaar afwegen en hoe ze denken over particuliere medeverantwoordelijkheid. Bij de afwegingen tussen sociaal-economische en

natuurbelangen valt op dat burgers vooral in de richting van natuur kiezen als het om de eigen woonomgeving gaat, als de natuur voor hen dus heel nabij is. Verder zien burgers mogelijkheden voor een bredere verdeling van verantwoordelijkheden richting ontwikkelaars en camping- en horecaondernemers. Op de stelling dat burgers al genoeg doen voor natuur reageert een minderheid (6%) afwijzend en de helft van alle respondenten neutraal (‘niet eens, niet oneens’). Deze neutrale en voor een klein deel negatieve respons wijst erop dat veel mensen het niet vanzelfsprekend vinden dat burgers meer verantwoordelijkheid dienen te nemen voor natuur- en landschapszorg.

Natuurbetrokken activiteiten

Burgers als natuurbeschermers

Kijken we naar het domein van activiteiten die in brede zin zijn te verbinden met bescherming van

de natuur, dan zegt de helft van de burgers op dit terrein fysieke en/of bestuurlijke natuurbetrokken activiteiten te ondernemen (tabel 3). Vooral laagdrempelige activiteiten dicht bij huis, zoals het plaatsen van nestkastjes of het opruimen van afval van anderen, scoren hier hoog. Naast het betaalde lidmaatschap van natuurorganisaties en het geven van extra bedragen voor natuurbescherming, is de offerbereidheid voor natuur te vinden bij een relatief kleine groep respondenten in de mate van duurzame consumptie (FSC-hout en biologische producten).

Burgers als natuurgebruikers

De scores op het domein van natuurgebruik (gerelateerd aan individuele 'consumptie') laten zien dat burgers vooral informatie over natuur verwerven via televisieprogramma's en daarnaast door er over te lezen in boeken en tijdschriften, internet te raadplegen en naar de dierentuin te gaan. Natuurgebieden worden het meest bezocht. Met name voor jongere leeftijdsgroepen is de decorfunctie van natuur ('er even tussenuit') een belangrijke reden voor hun natuurbezoek. Groen

beleggen of het betalen van compensatie voor natuuraantasting (bijvoorbeeld bij vlieggreizen) speelt in dit domein slechts een marginale rol.

Burgers als natuurbeslissers

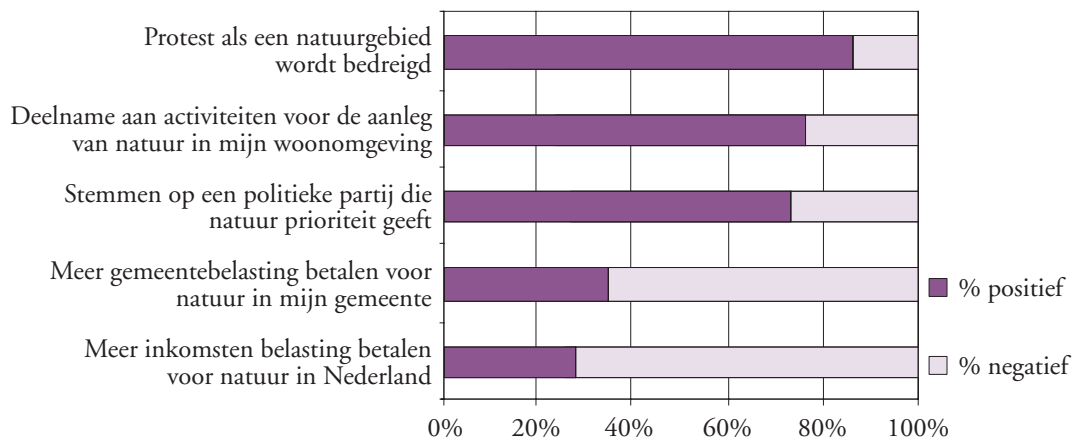
Voor het domein van (politieke) natuuractiviteiten, waarin burgers als kiezer of als deelnemer in besluitvorming betrokken zijn bij natuurbeleid, kwam naar voren dat bijna driekwart van de bevolking positief staat tegenover het stemmen op een partij die natuur prioriteit geeft (figuur 4). Ruim 40% van de burgers is verder bereid extra belasting te betalen voor natuur. Daarbij is men eerder bereid tot het betalen van extra gemeentebelasting dan het betalen van extra inkomstenbelasting. Kenmerkend voor de politieke betrokkenheid bij natuurbeleid in de eigen woonomgeving is dat een grote groep burgers (42%) voornamelijk geïnformeerd wil worden en dat een kleinere groep ook wil meedenken (20%) of meebeslissen (15%).

Activiteit	Respons (%)
Plaatsen van nestkastjes, voederplankjes bij mijn huis*	32
Aanleg van streekeigen beplanting bij mijn huis*	18
Afval van anderen in de natuur opruimen	18
Onderhoud van natuur of landschap (bomen snoeien en knotten, bermbeheer, poelen schonen, houtwallen afzetten etc.)	8
Sociale activiteiten in de natuur organiseren (scouting, zorg, reizen, etc.)	4
Bestuurlijk werk natuurorganisatie, buurtoverleg over groenbeheer	2
Weidevogelbescherming	1
Inventarisatie van dier- of plantsoorten, natuurstudie	1
Geven van natuureducatie, lezingen en rondleidingen	1

* Antwoorden betreffen het huishouden

Tabel 3: Overzicht natuurbeschermingsactiviteiten die door burgers de afgelopen 12 maanden zijn ondernomen

Figuur 4: Politieke betrokkenheid bij natuur



¹³ De clusteranalyse was gebaseerd op de volgende variabelen:

- natuurbeschermingsactiviteiten laatste 12 maanden en lidmaatschap natuurorganisatie (domein natuurbescherming)
- natuurbezoek in laatste 12 maanden, gebruik informatiebronnen, groen beleggings/consumptiegedrag (domein natuurgebruik)
- offer- en protestbereidheid en betrokkenheid bij plannen en meebeslissen (domein natuurbeslissing)

Voor meer informatie verwijzen wij naar De Bakker et al. (2006: 71-73, 125).

Karakteristieke ‘gedragsgroepen’

Zoals gezegd hebben we de respondenten geclusterd op grond van hun scores op alle natuurbetrokken activiteiten ¹³. Op basis van deze clusteranalyse ontstonden vier groepen van respondenten met eenzelfde patroon van activiteiten:

- De *Actieven* (18%): ondernemen veel vrijwilligersactiviteiten, recreëren vaak in de natuur, informeren zich via diverse informatiebronnen. Ze tonen hun betrokkenheid wel als consument, maar niet als belastingbetaler. Ze zijn wel betrokken bij de besluitvorming over hun omgeving maar niet bij stemgedrag of politiek protest.
- De *Betrokkenen* (19%): trekken relatief vaker de portemonnee dan dat ze de handen uit de mouwen steken. Ze zijn vaak lid van een natuurorganisatie en meer dan de andere groepen zijn ze bereid om als consument en belastingbetaler geld uit te geven voor natuur.
- De *Gemiddelden* (37%): zijn best vaak in de natuur te vinden, maar nemen slechts

gemiddeld deel aan andere natuuractiviteiten. In hun algemene politieke betrokkenheid zijn ze vergelijkbaar met de *Actieven*.

- De *Passieven* (26%): komen wel af en toe in de natuur, maar vertonen verder weinig andere natuurbetrokken activiteiten, behalve wellicht bereidheid tot protest wanneer natuur wordt bedreigd.

Relaties tussen gedrag, waarderingen natuurbeleid en natuurbeelden

Het is niet zo dat degenen met de meest intensieve natuurbetrokken activiteiten ook degenen zijn die het natuurbeleid het sterkste steunen. Vooral de groep ‘betrokkenen’ blijkt de hoofdlijnen te steunen van het huidige natuurbeleid. De groep *Actieven*, die zich kenmerkt door meer intensieve natuuractiviteiten (vrijwilligerswerk en natuurbezoek) ligt met haar steun voor het beleid dicht bij dat van de gemiddelden. Deze groep *Actieven* illustreert dat draagvlak voor natuur nog geen draagvlak voor natuurbeleid betekent.

Het lijkt logisch dat natuurbetrokken mensen een natuurbeeld hebben waarin de natuur ongerept is en zonder menselijke invloeden zoals 'moerassen' en de elementen 'zon, wind en wolken'. We noemen dit natuurbeeld 'autonome natuur'.

Dit is echter niet het geval. De groepen die zich meer dan gemiddeld inzetten voor natuur - de 'Actieven' en de 'Betrokkenen' - blijken een breed natuurbeeld te hebben, dat zowel autonome als mensafhankelijke natuur omvat. Mensafhankelijke natuur verwijst naar natuur die sterk is gevormd door menselijk handelen, zoals 'stads-parken' en 'maïsvelden'.

Wel is er een negatief verband tussen het vertonen van weinig natuurbetrokken activiteiten en het ondersteunen van beleid. De groep 'Passieven' tenderde naar de opvatting dat burgers al genoeg betalen voor natuur, staan relatief afwijzend staan tegenover beleid, of het nu gericht is op bescherming of recreatie. Deze combinatie van kenmerken maakt het niet eenvoudig deze groep te betrekken bij natuurbeleid.

Nabeschouwing

Kijken we naar het verloop van het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in de periode 1996-2006, dan kan dit worden getypeerd als vrij constant met hier en daar wat lichte verschuivingen. Een meerderheid van de Nederlandse burgers heeft 'hart' voor natuur en staat in het algemeen positief tegenover het natuurbeleid. Natuurbehoud en natuureducatie worden gezien als belangrijke maatschappelijke activiteiten en grote groepen burgers laten dat ook concreet zien, door hun lidmaatschap van natuurorganisaties, natuurbezoek, en interesse in informatie over natuur.

Echter, een belangrijk uitzondering hierop vormt het gegeven dat ten opzichte van 2001 natuur als rijksbeleidsprioriteit voor burgers volgens de respons op de enquête behoorlijk is gedaald. Eén op de vijf burgers in 2006, tegenover iets meer dan helft van de burgers in 2001, vindt dat 'natuurbehoud' in de top vier van het rijksoverheidsbeleid thuishoort. In hoeverre is dit gegeven alarmerend voor degenen die draagvlak voor natuur(beleid) aan het hart gaat? Een eenduidige conclusie is hier niet te trekken. Mogelijk zijn de zorgen van burgers over thema's als veiligheid en onderwijs gestegen als gevolg van een algemeen gezeten maatschappelijke en economische onzekerheid. Andere zorgen kunnen groter zijn geworden, waardoor het lijkt of de zorg om natuur minder is geworden. Hoe het ook zij, dit is een belangrijk punt voor aandacht voor toekomstig draagvlakonderzoek, waarin ongetwijfeld ook de vraag zal opkomen welke invloed de kredietcrisis heeft op de (financiële en politieke) ondersteuning van natuurbeleid.

In de publieksenquête van 2006 is vanuit een breder theoretisch perspectief gekeken naar de verbanden die er zijn te leggen tussen beelden, waarderingen en activiteiten van mensen. Dit heeft een aantal vernieuwende inzichten opgeleverd. Steun voor natuur en voor natuurbeleid gaan vaak samen, maar zeker niet altijd. Er is een groep burgers die in praktische zin erg betrokken is bij natuur maar qua draagvlak voor beleid en financiële bijdragen in de middenmoot zit. Een ander cluster van burgers steunt natuurbescherming en natuurbeleid juist in woord en euro's, maar onderscheidt zich niet sterk qua natuurbezoek en vrijwilligerswerk. Verder blijkt dat

De groep 'Passieven' tenderde naar de opvatting dat burgers al genoeg betalen voor natuur, staan relatief afwijzend staan tegenover beleid, of het nu gericht is op bescherming of recreatie

ondersteuning van natuur en natuurbeleid niet altijd gepaard gaat met een smal natuurbeeld, zoals in eerder onderzoek wel werd verondersteld, maar ook goed kan samengaan met een breed natuurbeeld. Een kleine maar niet onbelangrijke groep burgers vindt dat er al meer dan genoeg geld naar natuur gaat. Dit is een groep die naar verwachting moeilijk te bereiken is, ook niet met een meer toegankelijke natuur voorzien van allerlei recreatiefaciliteiten.

Door meer uitvoerig in te gaan op allerlei natuurbetrokken activiteiten wordt ook duidelijk dat natuur in concrete zin voor mensen dikwijls heel nabij ligt

Door niet alleen opvattingen en activiteiten in kaart te brengen, maar ook specifieke groepen van burgers te onderscheiden, wordt duidelijk dat het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid, zoals dat uit dit en voorgaande onderzoeken naar voren komt, een rijk geschaakt geheel van burgers is met diverse leefstijlen, motieven en interesses. We moeten echter niet uit het oog verliezen dat elke indeling in karakteristieke groepen en respondentenprofielen niet meer is dan een kunstmatige schematisering van de werkelijkheid. Kennis van deze diversiteit van het draagvlak is van belang voor een overheid die de betrokkenheid van burgers bij natuur wil versterken en die effectief wil inspelen op mogelijkheden voor particuliere medeverantwoordelijkheid. Door meer uitvoerig in te gaan op allerlei natuurbetrokken activiteiten wordt ook duidelijk dat natuur in concrete zin voor mensen dikwijls heel nabij ligt. De bezigheden van bijvoorbeeld hobbytuiniers die zich toeleggen op streekeigen beplanting of van (betrokken) bezoekers van stadsparken mogen misschien triviaal lijken, vanuit het oogpunt van meer draagvlak bieden dergelijke laagdrempelige natuuractiviteiten kansen voor aansprekende voorlichting over het

natuurbeleid. Burgers die op dit vlak meer activiteiten ontplooiën zijn nog lang niet altijd burgers die het natuurbeleid ook 'automatisch' ondersteunen, maar de kans dat zij hiervoor openstaan, lijkt bij deze groep zeker aanwezig, vooral als er een duidelijke relatie is met de eigen omgeving.





6 Zorgen of passie? Betrokkenheid van burgers bij het Nederlandse landschap

Landschap krijgt steeds meer belangstelling. De bestuurlijke aandacht voor landschap is nog nooit zo groot geweest als nu. De instelling van Nationale Landschappen, maatschappelijke aandacht voor verrommeling en onderzoek naar de kosten en baten van het landschap zijn hier voorbeelden van. De ministeries van LNV en VROM hebben de Agenda Landschap gepresenteerd en willen onder het motto “Het wordt mooier als u meedoet” duidelijk maken dat iedereen een steentje aan het landschap kan bijdragen (LNV & VROM, 2008). De vraag is welke belangstelling burgers voor landschap tonen. Gaat het om hun zorgen voor landschap of speelt eerder hun passie om ermee aan de slag te gaan?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag aan de hand van de resultaten van eerder onderzoek. Allereerst is gebruik gemaakt van een door het LEI opgestelde en geanalyseerde enquête onder 1.070 Nederlanders tussen 20 en 75 jaar. De dataverzameling is verricht door TNS NIPO in juni 2007. De respons bedroeg 79%, voldoende hoog om van een representatieve samenstelling te spreken (Overbeek & Vader, 2008). Hierbij is onder andere ingegaan op de activiteiten van burgers en hun binding met het landschap in en rond hun gemeente, hun mening over de gevolgen van ruimtelijke veranderingen in het landschap en de wijze waarop overheden het landschap beschermen. Ten tweede hebben we een onderzoek gebruikt waarin 43 interviews zijn afgenomen met actieve bewoners in Overijssel (Hof van Twente en Raalte) en in Zeeland (Borssele en Schouwen-Duiveland) (Overbeek *et al.*, 2008). Het gaat hierbij om niet-agrarische bewoners die ofwel een kavel of een grote tuin in

het buitengebied hebben of daar als vrijwilliger actief zijn. In de volgende paragrafen bespreken we de resultaten van deze onderzoeksprojecten. Tot slot bespreken we de implicaties van de analyse voor het landschapsbeleid.

Actief in landschap? Over Doeners, Betalers en Passieven

Om de (potentiële) bijdrage van burgers aan landschap te peilen, onderscheiden we drie domeinen waarbinnen burgers actief kunnen zijn: beschermer, consument en kiezer (Overbeek & Vader, 2008). Wij gebruiken hier ietwat andere begrippen dan in hoofdstuk 5 en 7 om de activiteiten van burgers voor landschap te duiden. Bij burgerparticipatie in openbaar bestuur, gaande van het primaat bij de overheid naar burgers, kunnen burgers inspreken, meedenken en (mee)beslissen (Edelenbos, 2000). Aangezien de twee gebruikte studies zich hoofdzakelijk op het accepteren en protesteren van burgers richten en niet op het (mee)beslissen in beleid, is gekozen voor het begrip kiezer en niet voor het begrip beslisser. Verder is bij de betalingsbereidheid een onderscheid tussen individueel en maatschappelijk belang gemaakt. ‘Consumenten’ verrichten activiteiten die erop gericht zijn om zelf voordeel te behalen, terwijl ‘beschermers’ en ‘kiezeraars’ ook het maatschappelijk of collectief belang beogen. Waar ‘consumenten’ in principe alleen financieel zullen bijdragen als zij zelf een product of dienst gebruiken, geldt dit voor ‘beschermers’ en ‘kiezeraars’ minder. Zij zullen ook anderszins bijdragen.

Elk van deze drie domeinen hebben we vertaald in concrete activiteiten die burgers kunnen verrichten met betrekking tot het landschap

*M.M.M. Overbeek en
J. Vader*

Tabel 1: Clusters van burgers en hun participatie in domeinen van activiteiten voor landschap (in procenten)

Domein	Totaal	Betalers	Doeners	Passieven
Beschermer				
Lid of doneert aan organisaties voor landschap	39	52	54	22
Doet activiteiten voor landschap	34	41	49	21
- op eigen erf	27	32	38	17
- als vrijwilliger elders	9	14	17	5
Consument				
Vindt landschap een belangrijk woonmotief	62	76	78	42
Recreëert wekelijks in het landschap in de gemeente	38	44	72	16
Wil bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving mee laten betalen aan het onderhoud ervan	15	38	2	5
Kiezer				
Verkiest nieuwe groene functies boven rode functies	83	88	86	78
Bereid om extra belasting te betalen voor landschap	25	41	27	11
Wil meedenken of meebeslissen over de lokale plannen voor landschap	25	43	30	10

¹⁴ Quick clusteranalyse op basis van:

- aantal lidmaatschappen/ donaties, huidige activiteiten, nieuwe activiteiten en gebruikte informatiebronnen
- mate van belang landschap als woonmotief, recreatie in en rond de gemeente, meebetalen bewoners
- mate van voorkeur voor groene functies, bereidheid extra belasting te betalen, actie te voeren voor landschap en minimaal meedenken over de lokale plannen voor landschap

¹⁵ De verschillen tussen Doeners, Betalers en Passieven zijn statistisch significant. Dit geldt voor alle tabellen.

(tabel 1). Burgers leveren als ‘beschermer’ een vrijwillige financiële bijdrage aan landschap (39%) en zetten zich hiervoor fysiek in (34%). Als ‘consument’ vinden ze landschap een belangrijk woonmotief (62%), recreëren wekelijks in het landschap in hun gemeente (38%) en als ‘kiezer’ prefereren ze nieuwe groene functies boven rode functies (83%). Tegelijkertijd valt op dat de betalingsbereidheid voor landschap laag is. Slechts 15% vindt dat bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving moeten meebetalen aan het onderhoud ervan en maar 25% is bereid om extra belasting te betalen voor landschap. Tenslotte is het opvallend dat slechts een kwart van de respondenten wil meedenken of meebeslissen over lokale landschapsplannen.

Een burger kan in elk van de drie domeinen actief zijn. De vraag is of er groepen van burgers

te onderscheiden zijn die bepaalde activiteiten veel of weinig doen. Clustering leidt tot drie verschillende gedragspraktijken, namelijk burgers die opvallen als Betalers (33%), als Doeners (23%) en als Passieven (44%)¹⁴. De labels van deze segmenten zeggen alleen iets over een kenmerk waarmee zij opvallen en niet of zij vooral op dit kenmerk zijn gericht. Zo zijn Passieven minder vaak financieel en fysiek actief dan de Betalers en Doeners (tabel 1)¹⁵. Doeners zijn als ‘beschermer’ en ‘consument’ het meest fysiek actief in en rond hun gemeente, maar willen bewoners en andere private actoren (horeca- en recreatieondernemers, toeristen, projectontwikkelaars en andere bedrijven) in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving niet mee laten betalen aan het onderhoud. Betalers zijn niet alleen fysiek actief, maar vinden ook het meebetalen van bewoners en andere private

Kenmerk	Totaal	Betalers	Doeners	Passieven
Tenminste HBO-opleiding (%)	29	32	34	23
Huishouden verdient meer dan 34.000 euro (%)	53	57	53	44
Gemiddelde leeftijd	46	46	50	43
In drie grote steden (%)	31	34	27	31
In gemeenten < 50.000 inwoners (%)	47	47	54	43
In buitengebied (%)	7	6	11	5

Tabel 2: Clusters van burgers en hun sociaal-demografische kenmerken

actoren vaker wenselijk (van de vijf genoemde private actoren noemt men er gemiddeld 3,9 tegenover Doeners slechts 1,1 en Passieven 1,7). Verder zijn ze als 'kiezer' ook eerder dan de andere clusters bereid om extra belasting te betalen voor landschap en mee te denken over de lokale plannen. Uit deze resultaten blijkt dus dat er vooral fysiek actieve Doeners en zowel financieel als fysiek actieve Betalers zijn. Er is geen cluster gevonden met burgers die zich alleen financieel aan landschap verbinden.

Op grond van enkele sociaal-demografische kenmerken blijkt dat Passieven minder hoog opgeleid zijn, jonger zijn en minder verdienen dan Betalers en Doeners (tabel 2). Betalers en Doeners lijken in dit opzicht op elkaar; wel wonen Betalers vaker dan gemiddeld in grote steden en Doeners in (landelijke) gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en in het buitengebied.

Maatschappelijke perspectieven van Betalers, Doeners en Passieven

Sociaal-cultureel gezien kunnen burgers vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven bij landschap betrokken zijn. Om deze te duiden, worden in sociaalwetenschappelijk onderzoek verschillende dimensies gehanteerd (Holbrook,

1999; Dagevos *et al.*, 2000; Meeusen *et al.*, 2003). De belangrijkste drie zijn (1) de gerichtheid van burgers op zichzelf versus de ander, (2) stilstand versus ontwikkeling en (3) materiële zaken versus immateriële. De eerste twee dimensies hebben tot matrices geleid met gevalideerde indelingen voor de maatschappelijke betrokkenheid van burgers. Dit zijn Mentality van Motivation en het Waarden In Nederland model (WIN-model) van TNS NIPO ¹⁶.

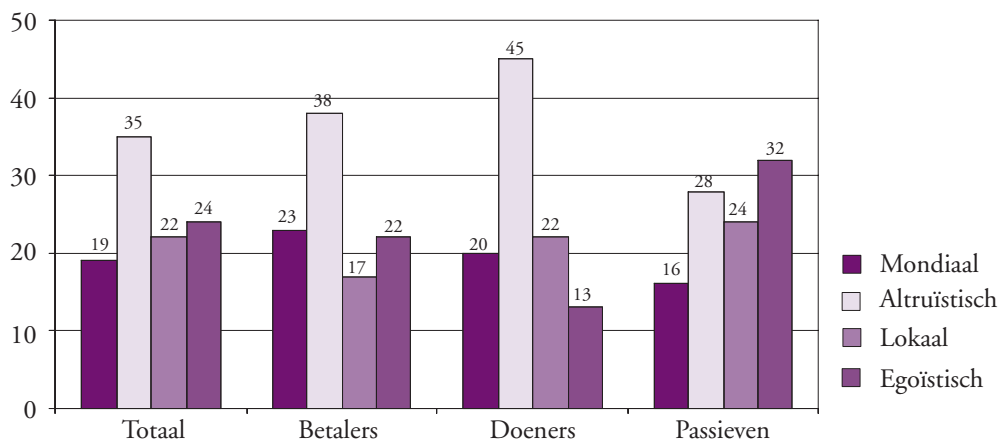
Voor de maatschappelijke betrokkenheid van burgers bij landschap zijn deze dimensies als volgt te vertalen (Overbeek & Vader, 2008):

1. *zelf - ander*: betrokkenheid bij landschap voor eigen belang of voor het collectief belang
2. *stilstand - ontwikkeling*: landschap handhaven of verder ontwikkelen
3. *materieel - immaterieel*: landschap als gebruiks- of als intrinsieke waarde

Uit empirisch onderzoek ten behoeve van het WIN-model is duidelijk geworden dat de eerste dimensie *zelf - ander* wel correleert met een bijdrage aan natuur en landschap, maar de tweede dimensie *stilstand - ontwikkeling* niet (De Bakker *et al.*, 2007; Overbeek & Vader, 2008). Het bestaan van de derde dimensie *materieel -*

¹⁶ Het WIN-model is ook gebruikt in het onderzoek van De Bakker *et al.* (2007)

Figuur 1: Clusters van burgers en hun vier maatschappelijke perspectieven (in procenten)



immaterieel als een soort grondhouding is aan de hand van natuurbeelden wel gesuggereerd (zie bijvoorbeeld De Bakker *et al.*, 2007), maar deze constructen blijken zwak en bij herhaling onder representatieve steekproeven sterk te fluctueren (Overbeek & Vader, 2008).

Als we de maatschappelijke perspectieven van Betalers, Doeners en Passieven volgens combinaties van de dimensies *zelf*–*ander* en *stilstand*–*ontwikkeling* van het WIN-model (Hessing *et al.*, 2004) analyseren, dan kunnen we de burgers in vier verschillende segmenten groeperen¹⁷:

- mondiaal perspectief (ander/ontwikkeling)
- altruïstisch perspectief (ander/stilstand)
- lokaal perspectief (zelf/stilstand)
- egoïstisch perspectief (zelf/ontwikkeling)

Uit ons onderzoek blijkt dat de indeling in Betalers, Doeners en Passieven samenhangt met hun maatschappelijke perspectief (figuur 1). Betalers behoren vaker tot de segmenten die op *anderen* zijn gericht, zowel op ontwikkeling

(mondiaal) als op stilstand (altruïstisch). Ze staan kritisch tegenover de (communicatie met de) overheid, zijn goed geïnformeerd en tonen een sterk sociaal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Non-conformisme is hier het sleutelwoord. Doeners behoren vooral tot de segmenten die op *stilstand* zijn gericht, zowel op anderen (altruïstisch) als op zichzelf (lokaal). Zij tonen een sterk lokaal sociaal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, maar zien deze meer vanuit harmonie en rust dan de Betalers doen. Passieven behoren vooral tot de segmenten die op *zichzelf* zijn gericht. Zij staan argwanend, negatief en onverschillig tegenover de overheid en zijn lastig te bereiken voor mondiale zaken. Als zij aan te spreken zijn, is dat eerder voor maatschappelijke belangen dichtbij huis gericht op behoud.

Actieve bewoners in Overijssel en Zeeland

Bewoners zijn geïnterviewd vanwege hun activiteiten op hun eigen erf of als vrijwilliger in het buitengebied. Bij de activiteiten maken we een onderscheid tussen individueel en collectief

¹⁷ De vier perspectieven zijn gebaseerd op zeven WIN-segmenten. De achtergrond van deze WIN-segmenten en hun relatie met Betalers, Doeners en Passieven is eerder al beschreven in Overbeek (2008).

belang: dragen burgers primair bij ten behoeve van hun eigen individuele voordeel en opbrengsten, vaak op hun eigen erf, of dragen ze ook bij ten behoeve van collectieve opbrengsten en voordelen, die in het algemeen belang zijn? De verrichte activiteiten betreffen vooral activiteiten in het domein van de Beschermer. Het gaat om 27 mannen en 16 vrouwen, veelal tussen 40 en 60 jaar oud. Drieëntwintig respondenten hebben een kavel, acht personen zijn vooral als vrijwilliger in het buitengebied actief en twaalf respondenten zijn op hun eigen kavel en elders als vrijwilliger actief. Bewoners met een huiskavel wonen vooral in het buitengebied. De anderen kunnen ook in de dorpskern gevestigd zijn.

Er zijn geen bewoners geïnterviewd die tot de Passieven behoren. De geïnterviewden lijken verder naar verhouding vaker als Doener en minder als Betaler getypeerd te kunnen worden. Dat blijkt ook uit de activiteiten die deze bewoners verrichten. Waar het hun individuele opbrengsten betreft, leggen zij op hun huiskavel streekeigen erfbeplanting aan met hoogstamfruitbomen, hagen, heggen, kastanjes, leilindes, knotwilgen, windsingels (in Zeeland) en houtwallen en kikkerpoelen (in Overijssel). Sommige bewoners hebben een drinkput of een hooiberg. Veel bewoners hebben hun huis, vaak een voormalige kleine boerderij, opgeknapt in een traditionele stijl, zoals de gepotdekselde schuren met de karakteristieke zwartgeteerde planken in Zeeland. In de Overijsselse gemeenten proberen bewoners hun huis en opstallen in de stijl van het naburige landgoed te herstellen. Als Consument maken veel bewoners graag ommetjes en fietstochten rond hun dorp. Politieke bijdragen voor

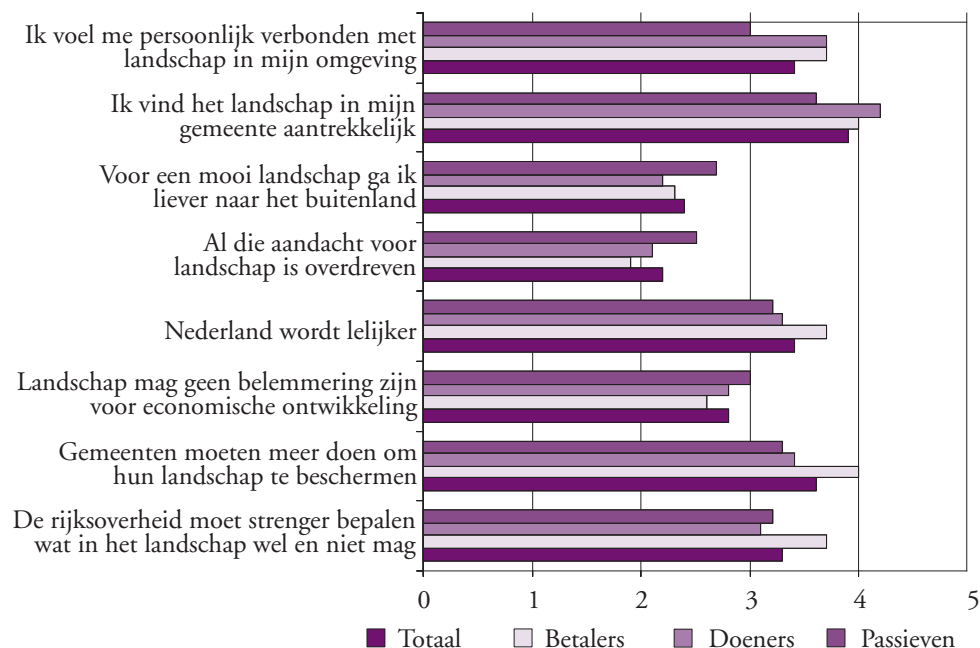
landschap zijn bijvoorbeeld de protesten tegen de landbouwontwikkelingsgebieden in Overijssel en de hagelkanonnen in de fruitteelt van Borssele geweest.

Veel bewoners zijn lid van lokale organisaties zoals Behoud de Zak van Zuid-Beveland (Borssele), de Vogelwacht (Schouwen-Duiveland) en Agrarische Natuurverenigingen (Hof van Twente en Raalte). Als vrijwilliger verrichten ze tellingen van flora en fauna, knotten en snoeien ze of helpen ze bij het hoeden van een schaapskudde. Bewoners zijn verder betrokken bij bestuurlijke activiteiten, voorlichting en advies en het bemensen van een bezoekerscentrum. Verder zijn sommigen lid van de dorpsraad, organiseren ze protesten tegen ontwikkelingen die natuur of landschap kunnen aantasten en zetten ze zich in voor lokale groepen die de leefbaarheid van het platteland willen verbeteren.

De betalingsbereidheid voor collectieve doelen bleek bij de geïnterviewden nog lager dan bij de geënquêteerden (tabel 1). De meeste bewoners willen geen toeslag betalen voor hun huis in het groen of extra belasting voor behoud en onderhoud van het landschap. Zij zien er de noodzaak niet van in of vinden dat ze al genoeg doen doordat ze tijd en geld in hun erf en woning investeren. Sommige bewoners willen alleen extra betalen voor bepaalde activiteiten als ze daar individueel van kunnen profiteren, buurtverbetering, meer bermbeheer en de inzet van lokale ondernemers hierbij.

Veel bewoners hebben hun huis, vaak een voormalige kleine boerderij, opgeknapt in een traditionele stijl, zoals de gepotdekselde schuren met de karakteristieke zwartgeteerde planken in Zeeland

Figuur 2: Clusters van burgers en hun oordeel over binding met, veranderingen in en beleid voor het landschap (van 1 = zeer negatief / weinig / oneens tot en met 5 = zeer positief / veel / eens)



Motieven van bewoners

Als bewoners met landschap aan de slag gaan, is het de vraag of zij dit vanuit een passie doen of dat hun betrokkenheid eerder vanuit een probleem-besef ontstaat. Betrokkenheid vanwege passie voor natuur en landschap is vrij autonoom ten opzichte van beleid, terwijl betrokkenheid vanuit een bepaald probleembesef afhankelijk is van het behalen van resultaten en dus niet autonoom is ten opzichte van beleid (Van Bommel *et al.*, 2006).

Uit de interviews blijkt dat bewoners bij activiteiten met een individueel belang vooral voordelen noemen die zij elders missen (woongenot, nostalgie, fysiek bezig zijn). Economische motieven zijn latent aanwezig in de zin dat bijdragen aan

natuur en landschap wordt gezien als een lange termijn investering. Vaak is er ook aandacht voor waarde-expressieve motieven (Van Woerkom, 2006), zoals een ecologische verbetering van het landschap, het in streekeigen stijl aankleden van huis en erf en verbetering van de leefbaarheid en landschappelijke inpassing. Passie voert de boventoon en kritische commentaren komen minder voor.

Bij activiteiten met een collectief belang treden waarde-expressieve motieven meer op de voorgrond, zoals een ecologische verbetering van het landschap, behoud van het streekeigen karakter en verbetering van de leefbaarheid. Daarnaast spelen sociale motieven (gezelligheid, ervaringen

Maatregel	Totaal	Betalers	Doeners	Passieven
Voorzieningen om aan landschapsbeheer bij te dragen	27	23	33	27
Burgers betrekken bij de plannen voor landschap	28	25	34	26
Onderhoud landschapselementen	49	47	55	48
Paden, routes, bankjes, informatiepanelen ed.	52	53	57	48

Tabel 3: Clusters van burgers en hun mate van tevredenheid over een aantal overheidsmaatregelen. (in procenten)

delen). Hierbij is sprake van zowel probleemgerichtheid als van passie. Ten opzichte van de bevindingen van Van Bommel *et al.* (2006), is er bij dergelijke activiteiten geen sprake van betrokkenheid die afhankelijk is van het behalen van resultaten en speelt eerder een continue zorg over landschap en het gevoerde beleid.

Betrokkenheid bij landschap en landschapsbeleid

Gemiddeld genomen, vinden veel burgers het landschap in hun gemeente aantrekkelijk, voelen ze zich hiermee verbonden, maar vinden ze ook dat zowel de landelijke als de lokale overheid actiever landschapsbeleid moeten voeren (figuur 2). Zowel de resultaten uit de enquête als uit de interviews laten een samenhang zien tussen de betrokkenheid van de bewoners bij landschap en hun bijdrage.

Zo blijkt uit het LEI-onderzoek dat Betalers en Doeners zich meer met het landschap in en rond hun gemeente verbonden voelen en dit aantrekkelijk vinden dan Passieven. Betalers vinden vaker dat Nederland lelijker wordt, dat landschap belangrijker is dan economische ontwikkeling en zijn minder tevreden over het landschapsbeleid. Dit in tegenstelling tot de Passieven. Opvallend is dat Doeners het vaker oneens zijn met een actiever ingrijpen door zowel de gemeente als de rijksoverheid.

In het onderzoek uit Overijssel en Zeeland laten de meeste bewoners zich positief uit over het landschap in hun gemeente. Daarbij noemen ze kwaliteiten waarvan ze denken dat die in veel gebieden in Nederland zijn verdwenen zoals rust, ruimte, groen, nachtelijke duisternis en stilte. De geïnterviewde bewoners spreken zich echter minder - dan de geënquêteerden - uit over de vraag of hun gemeente meer moet doen om hun landschap te beschermen. Vaak blijken zij weinig van het lokale landschapsbeleid te weten, behalve als zij met juridische maatregelen (aanvragen van vergunningen) in aanraking zijn geweest. Voor zover zij verbeteringen in de overheidsinstrumenten wensen, gaat het vooral om communicatieve (informatie) en juridische (vergunningen) maatregelen.

De geënquêteerden in het LEI-onderzoek is ook gevraagd hun oordeel te geven over een aantal overheidsmaatregelen voor het landschap (tabel 3). Het valt op dat een grote groep tevreden is over de voorzieningen in het landschap, zoals paden en bankjes, en het onderhoud aan cultuurhistorische monumenten. Daarentegen is slechts ruim een kwart tevreden over de mate waarin burgers worden betrokken bij landschapsplannen en de voorzieningen om bij te kunnen dragen aan landschapsbeheer. Zoals eerder al in figuur 2 opviel, zijn Betalers ook hier minder tevreden over de mate waarin beleidsmaatregelen plaats

Het is belangrijk na te denken over de instrumenten waarmee burgers het onderhoud van het landschap in de praktijk financieren

vinden. Daarentegen zijn Doeners en Passieven die minder vaak een actief ingrijpen van de overheden verlangen vaker tevreden over de door de gemeente en provincie gerealiseerde maatregelen.

Opvallend uit het LEI-onderzoek is dus dat slechts 27% van de respondenten de voorzieningen voor bewoners voldoende achten om aan landschapsbeheer te doen.

Uit de interviews van het andere onderzoek blijkt echter dat de aangeboden communicatieve en economische voorzieningen voor de actieve bewoners van minder doorslaggevend belang zijn om aan landschapsbeheer te gaan doen. Bewoners die actief willen zijn in landschapsbeheer, vinden hun weg toch wel. Analooq aan de bevinding van Van Bommel *et al.* (2006) gaan ze gewoon zelf aan de slag. Zij wekken niet de indruk dat een subsidie noodzakelijk was, maar dit leidt wel tot meer vraag.

Implicaties voor overheidsbeleid

Burgers blijken verschillend aan landschap bij te dragen. Betalers zijn gericht op financiële bijdragen en willen hun handen uit de mouwen steken. Doeners verrichten hoofdzakelijk fysieke bijdragen. De betrokkenheid van Betalers is zowel financieel als fysiek van aard en wordt geïnspireerd door hun zorg over hoe landschap wordt beschermd. Doeners worden vooral door hun gehechtheid aan en liefde voor het landschap geïnspireerd en minder vanuit hun zorgen om het beleid hiervoor. Zij staan niet afzijdig van het beleid, al spelen ze door hun welwillendheid of tevredenheid mogelijk een minder opvallende rol. De bijdragen aan landschap gebeuren dus zowel vanuit een zorgelijke en kritische blik als vanuit een harmonieuze en tevreden blik van burgers op de samenleving en de overheid. Gezien deze

verschillen, wat kunnen beleid en voorzieningen doen om de bijdrage van burgers te vergroten?

Ten eerste is het belangrijk om burgers duidelijk te maken waarom hun bijdrage nodig is en wie men wil bereiken. Overheid en natuurorganisaties moeten zich dus afvragen of de communicatie moet aansluiten bij burgers die zich zorgen maken over de toekomst van het landschap of bij burgers die iets moois van het landschap willen maken? In ieder geval kunnen burgers aangesproken worden op hun binding met het landschap in hun gemeente. Ten tweede is het zaak om burgers meer mogelijkheden te bieden om aan landschap bij te dragen. Tot nu toe blijkt slechts een beperkte groep burgers bereid tot het betalen van extra belasting voor het landschap. De meeste bijdragen gebeuren vrijwillig door middel van een lidmaatschap of een donatie aan natuur- en landschapsorganisaties. Het is belangrijk na te denken over de instrumenten waarmee burgers het onderhoud van het landschap in de praktijk financieren. Blijft landschap een gezamenlijke zorg waaraan iedereen bijdraagt of gebeurt dit individueel waarbij alleen de private gebruiker van diensten of goederen betaalt? Een andere vraag is of er vooral verplichte bijdragen of ook vrijwillige bijdragen worden beoogd.

Samenwerking tussen gemeente en burgers

In dit hoofdstuk hebben wij de betrokkenheid van burgers en hun bijdrage aan landschap zichtbaar willen maken. Veel burgers zijn nu nog onbekend met het belang van landschap, het beleid hiervoor en weten niet dat landschap actief onderhoud nodig heeft. Herhalingsonderzoek zal moeten uitwijzen of deze onbekendheid vermindert en of dan dezelfde bijdragen en betrokken-

heid worden waargenomen. Daarbij is ook de dataverzameling belangrijk. Zo komen er ten opzichte van de representatieve enquête onder de geïnterviewde actieve bewoners minder Betalers en meer Doeners voor. Ook in de interviews gehouden door Van Bommel *et al.* (2006) blijken Doeners oververtegenwoordigd en worden de minder actieve bewoners gemist. Hoewel Doeners wat vaker in kleinere gemeenten en in het buitengebied wonen, speelt mogelijk ook dat in een enquête burgers een zonniger beeld schetsen van hun betrokkenheid bij landschapsbeleid en betalingsbereidheid voor landschap dan wanneer zij hier direct naar worden gevraagd.

In het inleidende hoofdstuk van deze WOt-studie staat dat draagvlak voor natuur en landschap samen kan gaan met draagvlak voor het beleid hiervoor, maar dat dit geenszins het geval hoeft te zijn. Dit kunnen wij onderschrijven. Gedurende de interviews in Overijssel en Zeeland hebben wij bewoners gesproken die zeer betrokken zijn bij het lokale landschap, maar het lokale landschapsbeleid niet ondersteunen. Wij hebben echter ook mensen gesproken die aan de slag gaan en tegelijkertijd duurzaam betrokken zijn bij het beleid voor landschap. Zo blijken Betalers actief bij zowel het beheer als het beleid voor landschap, Doeners vooral bij het beheer en Passieven bij geen van beiden. Betalers maken zich vaker zorgen over het beleid voor landschap, Doeners minder. De uitdaging lijkt ons dan ook om deze diversiteit te stimuleren en vanuit het draagvlak voor zowel landschap als voor het landschapsbeleid te denken en te communiceren met zowel Betalers als Doeners. Dit lijkt aan te sluiten bij de huidige decentralisatiefilosofie van de rijksoverheid. Als gevolg van de decentralisatie van het

landschapsbeleid, komt er meer aandacht voor het lokale en regionale niveau. Lokale en regionale beleidsmakers zouden zich meer moeten richten op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid, zowel voor allerhande activiteiten om het landschap te beschermen als voor het landschapsbeleid.

De samenwerking tussen gemeente en burgers bij het lokale landschapsbeleid loopt echter vaak moeizaam (zie ook Trouw, 10 maart 2009). Uit ander onderzoek, waarin de samenwerking tussen burgers en overheid met betrekking tot landschap nader wordt beschouwd (Overbeek *et al.*, 2009) blijkt dat het om een groeiproces gaat, waar na een vorstperiode een gedeelde visie ontstaat over het probleem en de oplossingsrichting, men vanuit elkaars belangen gaat denken, regelmatig overlegt en elkaar proactief op de hoogte houdt. Dit vraagt van burgers niet alleen betrokkenheid, maar ook bestuurlijke vaardigheden, tijd en geduld. Het is niet te verwachten dat deze vorm van coproductie een grote vlucht zal nemen. Wel kunnen gemeenten hun interne organisatie meer op de externe vraag afstemmen door de samen met burgers genomen besluiten die het beleid raken (Betalers) ook uit te voeren en zelf georganiseerde initiatieven van burgers die binnen het beleid passen (Doeners) beter te ondersteunen. Verder weet een grote groep burgers (Passieven) weinig van landschap, of hiervoor beleid bestaat, wat nodig is om het landschap te onderhouden en voelen zij zich niet op landschap aangesproken. Hoewel het te hoog gegrepen is om iedereen bij landschap te betrekken, vormt het feit dat veel burgers weinig van landschap en het beleid in hun gemeente weten wel een uitdaging om hierover meer met hen te communiceren.

Dit vraagt van burgers niet alleen betrokkenheid, maar ook bestuurlijke vaardigheden, tijd en geduld



7 Behoud van biodiversiteit: maatschappelijk besef en betrokkenheid

Het behoud van biodiversiteit staat hoog op de Nederlandse beleidsagenda. De Nederlandse ambities staan niet op zichzelf, maar zijn verankerd in het Verdrag betreffende de Biologische Diversiteit (*Convention on Biological Diversity, CBD*) opgesteld op de “Earth Summit” in Rio de Janeiro in 1992. Inmiddels hebben meer dan 180 partijen het Verdrag ondertekend, waaronder Nederland en de Europese Unie. Op wereldniveau is het doel om een significante vermindering van het verlies van biodiversiteit in 2010 te realiseren. Op EU en Pan-Europees niveau zijn de doelen nog hoger gesteld: het stoppen van het verlies aan biodiversiteit in 2010 (PBL, 2009).

Om de voortgang van de 2010 doelstelling te meten heeft het CBD-secretariaat een set indicatoren opgesteld. Deze indicatoren hebben met name betrekking op het functioneren van het ecosysteem. En hoewel het steeds duidelijker wordt dat het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit onmogelijk is zonder de maatschappelijke steun van de bevolking is er toch geen indicator voor maatschappelijk steun voor biodiversiteit-behoud toegevoegd. Het belang van het betrekken van mensen bij het behoud van biodiversiteit wordt ook in het Verdrag zelf onderschreven (Secretariat of the CBD, 2005: artikel 13):

“To promote understanding of the importance of and measures required for the conservation of biodiversity, through media, and inclusion in educational programmes, and to cooperate internationally in developing educational and public awareness programmes.”

In Europa werkt men gezamenlijk aan het opzetten van een monitoringssysteem. Daartoe is onder leiding van het Europese Milieu Agentschap (*European Environment Agency*) het SEBI2010-project (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*) opgericht. Juist vanwege het maatschappelijk belang van biodiversiteit heeft de SEBI2010-groep besloten de CBD-indicatorenset uit te breiden met het aandachtsgebied ‘publieke opinie’ (*public opinion*) dat wordt vertaald in de indicator ‘maatschappelijk besef en betrokkenheid’ (*public awareness and participation*). Het EEA (2007: 26) vindt het belangrijk om inzage in de publieke opinie te hebben omdat:

- het een essentiële factor is in het beïnvloeden van politici en besluitvormers,
- het kan worden beschouwd als een barometer voor het draagvlak van de maatschappij voor behoud van biodiversiteit,
- en tenslotte, het individuen kan motiveren tot biodiversiteitsvriendelijk gedrag.

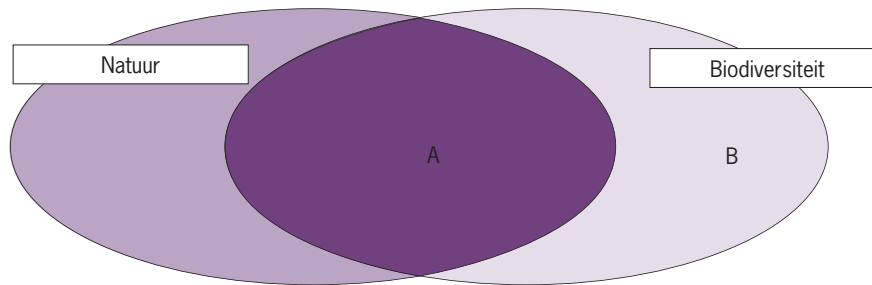
Omdat er tot voor eind 2007¹⁸ geen Europese specificaties bestonden voor de invulling van de graadmeter “maatschappelijk besef en betrokkenheid” is in verschillende Europese landen afzonderlijk gewerkt aan het operationaliseren daarvan.

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze pogingen om de graadmeter “maatschappelijk besef en betrokkenheid” handen en voeten te geven en te analyseren voor de Nederlandse situatie (Elands & Van Koppen, 2007). We zullen gebruik maken van bestaande onderzoeksdata. Ook gaan we na op welke wijze deze indicator wordt ingevuld in andere landen. Tenslotte evalueren we de door ons

B.H.M. Elands en
C.S.A. van Koppen

¹⁸ Eind 2007 is hierover iets meer duidelijkheid gekomen. In een technisch rapport van de European Environment Agency wordt voorgesteld om de indicator te beperken tot ‘maatschappelijk besef’ en te operationaliseren in twee items (EEA, 2007: 180-182): (i) begrijpt de burger het concept en onderneemt hij of zij concrete actie om biodiversiteit te beschermen en (ii) geeft de burger prioriteit aan biodiversiteit ten opzichte van andere omgevingsvraagstukken zoals watervervuiling, klimaatverandering, luchtvervuiling en geluid. Voor het verzamelen van gegevens dient het Europees opgezette survey-onderzoek ‘Eurobarometer’ te worden ingezet (http://ec.europa.eu/public_opinion/ind_ex_en.htm).

Figuur 1: Verbeelding van de begrippen natuur en biodiversiteit



ontwikkelde graadmeter kritisch met het oog op de toekomst.

Van Veluwe tot Lakenvelder en van Gebruiker tot Beslisser

Biodiversiteit gaat over de verscheidenheid van planten, dieren en ecosystemen. Vrij vertaald gaat het om de levende natuur in al haar verschijningsvormen. Dit betekent dat de bescherming van biodiversiteit in hoge mate gestalte krijgt binnen het bestaande natuurbeleid. Dat natuur en biodiversiteit voor een groot deel samenvallen is in figuur 1 weergegeven als het overlappende gebied A.

Daarnaast zijn er echter aspecten die wel aandacht verdienen vanuit het oogpunt van biodiversiteit, maar geen rol van betekenis spelen in het natuurbeleid (segment B). Voorbeelden zijn de aanleg en instandhouding van genenbanken (zoals de in 2008 geopende Wereldzaadbank op Spitsbergen), en de biodiversiteit die verbonden is aan landbouw, ook wel agrobiodiversiteit genoemd. Met name agrobiodiversiteit is een belangrijk aspect als het gaat om maatschappelijk draagvlak. De landbouw in Nederland zorgt voor een rijke

schakering aan agrarische cultuurlandschappen met een eigen biodiversiteit. Dit landschap wordt hoog gewaardeerd door de Nederlandse bevolking. Het gaat dan met name om het behoud van gedomesticeerde, oud-Hollandse agrarische planten diersoorten, die in vroegere tijden vrij gangbaar waren, maar nu vrijwel of helemaal zijn uitgestorven, en wilde flora en fauna van landbouwgebieden.

Uitwerking van de graadmeter

Biodiversiteit is geen simpel begrip. In debatten over biodiversiteitsbeleid wordt het uiteenlopend geïnterpreteerd (Van Koppen, 2002). Bij een strikte interpretatie ligt de nadruk op de waarde van genetische variatie voor de productie- en reguleringsfuncties die natuur vervult voor het welzijn van mensen. In bredere interpretaties gaat het ook om de ethische verantwoordelijkheid voor het leven op aarde, om de emotionele en spirituele beleving van natuur en om de culturele verrijking die biodiversiteit kan betekenen, nu en in de toekomst. Het grootste deel van de Nederlandse bevolking is weinig vertrouwd met dergelijke interpretaties van het begrip biodiversiteit. Uit onderzoek blijkt dat als mensen het

Maatschappelijk besef	Besef van het belang van natuurbehoud		
Concrete betrokkenheid	Domeinen van natuurbetrokken activiteiten		
	<i>Domein van natuurbeschermer</i>	<i>Domein van natuurgebruiker</i>	<i>Domein van natuurbeslissers</i>
Passief	Lidmaatschap natuurbeschermingsorganisatie	Interesse in informatie over de natuur	Prioriteit voor natuur in overheidsbeleid
Actief	Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap	Bezoek aan natuurgebieden	Betrokkenheid bij besluitvorming over natuur

Tabel 1: Uitwerking van de graadmeter 'maatschappelijk besef en betrokkenheid'

begrip biodiversiteit kennen, ze het meestal interpreteren in de betekenis van 'natuur' (Buijs *et al.*, 2006). Daarom hebben wij ervoor gekozen het begrip 'natuur' te kiezen als beste benadering voor 'biodiversiteit'.

Het (inter-)nationale biodiversiteitsbeleid is nadrukkelijk bedoeld om burgers te doordringen van het belang van het behoud van biologische diversiteit. Dit besef (awareness) is dus een belangrijk onderdeel van de graadmeter. Wij hebben het vertaald als "het besef van het belang van natuurbescherming". Bestaand survey-onderzoek (o.a. Buijs & Volker, 1997; Dunlap *et al.*, 2000) dat gericht was op het in kaart brengen van fundamentele attitudes met betrekking tot natuur heeft ons geïnspireerd bij het uitwerken hiervan. De volgende drie stellingen zijn gebruikt (5-punts eens - oneens schaal):

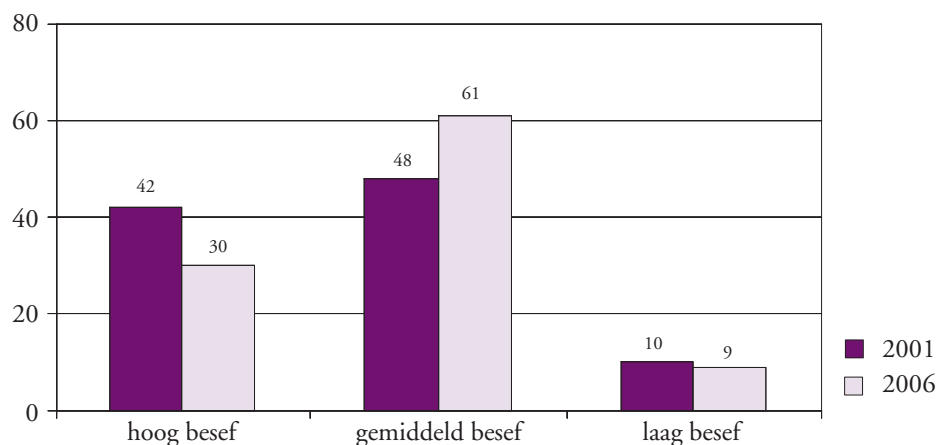
"al die aandacht voor natuur is overdreven"
"we maken ons te veel zorgen over de toekomst van de natuur in Nederland"
"de natuur mag geen belemmering zijn voor economische vooruitgang".

Betrokkenheid (participation) werken we in de graadmeter uit aan de hand van activiteiten die mensen rondom natuur kunnen ontplooiën (zie ook de hoofdstukken 5 en 6 in deze studie). Deze betrokkenheid van burgers bij natuur kan zich uiten in drie domeinen van activiteiten:

- activiteiten als *beschermer van natuur* (vrijwillige inzet voor bescherming van natuur of biodiversiteit, lidmaatschap van organisaties),
- activiteiten als *gebruiker van natuur* (in de vorm van natuurrecreatie, aanschaf van natuur- of biodiversiteitsgerelateerde producten),
- activiteiten als *beslissers over natuur* (de rol die de burger speelt bij de politieke acceptatie van natuur- of biodiversiteitsbeleid).

In elk domein onderscheiden we meer actieve en meer passieve activiteiten. Voor elke soort hebben we een meetbare variabele geformuleerd. Tabel 1 geeft het overzicht.

Figuur 2: Maatschappelijk besef van het belang tot natuurbehoud in 2001 en 2006 (in procenten). (Bron: De Boer en Schulting, 2002 en De Bakker et al., 2007)



Onze informatiebronnen

We hebben zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatiebronnen met longitudinale data, waarvan vaststaat dat ze ook in de nabije toekomst zullen blijven bestaan. Dit is niet in alle gevallen gelukt. Dan hebben we gebruik gemaakt van bestaand survey-onderzoek. We zullen achtereenvolgens de belangrijkste bronnen vermelden. Allereerst ontlene we informatie aan het Milieu- en Natuurcompendium (MNC), een product van het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Bureau voor de Statistiek en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Het MNC bestaat uit vele feiten en cijfers over natuur en milieu, inclusief de achtergrondinformatie en onderzoeksverantwoording. Daarnaast gebruiken we het CBS Dagtochtenonderzoek (N = bijna 12.000). Tenslotte maken we gebruik van de drie 'draagvlak publieksenquêtes' van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het gaat om een enquête uit 1996 (N = 1999; Buijs en Volker, 1997), een enquête uit 2001 (N = 1551; De Boer en

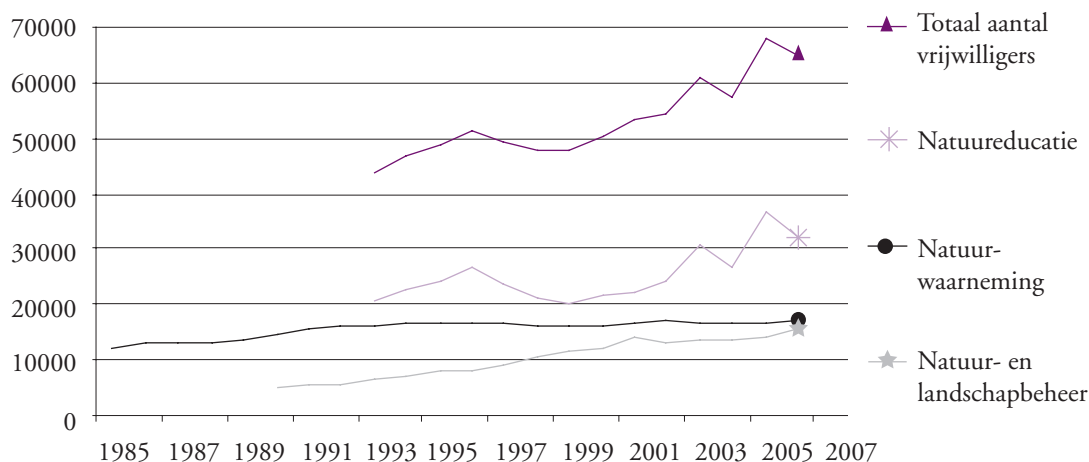
Schulting, 2002) en de enquête uit 2006 (N = 1485; De Bakker *et al.*, 2007). In hoofdstuk 5 van deze studie is ook al gerapporteerd over de PBL-enquêtes. Vergelijkende methodische aspecten van elk onderzoek zijn te vinden in Elands en Van Koppen (2007).

Verleden, heden en toekomst

Hoe groot is het maatschappelijk besef van natuur en concrete betrokkenheid daarbij in de Nederlandse samenleving? Zit er groei in of neemt het juist af? Aan de hand van de bovenstaande variabelen beantwoorden we deze vragen en schetsen we voorzichtig de trends.

Hoog besef belang natuurbehoud

Het maatschappelijk besef van het belang van natuurbehoud is hoog (figuur 2). Nederlanders uiten dit door in meerderheid te stellen dat het belangrijk is dat er veel aandacht aan natuur wordt besteed, dat ze niet vinden dat we overbezorgd zijn over de toekomst van de natuur



Figuur 3: Aantal vrijwilligers actief in natuur- en landschapsbescherming van 1985 tot 2007 (Bron: MNC, 2008)

in Nederland en dat ze het oneens zijn met de stelling dat de natuur geen belemmering mag zijn voor economische vooruitgang. Toch lijkt het belang dat mensen hechten aan natuurbehoud te dalen: het percentage mensen met een hoog besef¹⁹ is gedaald van 42% in 2001 naar 30% in 2006. Het percentage mensen met een laag natuurbesef is vrijwel constant gebleven.

Lidmaatschap natuurbeschermingsorganisaties groeit nog steeds

Veel Nederlanders vinden het beschermen van natuur door aankoop en beheer belangrijk. Groene organisaties als Natuurmonumenten, de provinciale Landschappen en het Wereld Natuur Fonds zijn de afgelopen jaren sterk in populariteit gestegen. Tussen 1990 en 2006 steeg het aantal leden van particuliere natuurorganisaties van ruim 400.000 tot bijna 2,3 miljoen (MNC, 2008). De aanhang van nationaal gerichte organisaties lijkt wat af te nemen ten gunste van meer regionaal en internationaal gerichte organisaties. Zo is de

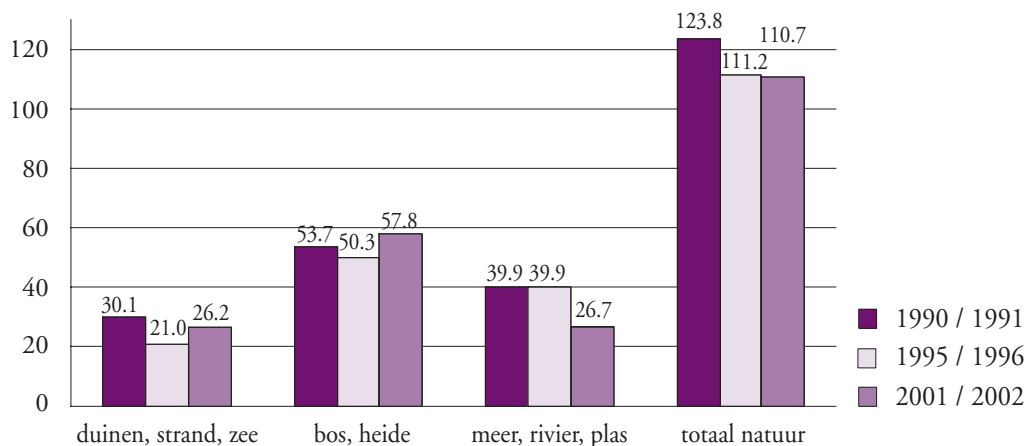
aanhang van Natuurmonumenten de laatste jaren afgenomen, terwijl de populariteit van het Wereld Natuur Fonds en de provinciale Landschappen nog toeneemt.

Het aantal vrijwilligers natuur- en landschapsbescherming groeit en vergrijs

Veel Nederlanders zijn actief betrokken bij natuur- en landschapsbescherming. Het aantal vrijwilligers dat actief is op het terrein van natuur- en landschapsbescherming en is aangesloten bij bovengenoemde organisaties is gestegen van ruim 43.500 mensen in 1993 tot 64.700 mensen in 2006 (MNC, 2008). We onderscheiden drie groepen vrijwilligersactiviteiten (zie figuur 3). Bij de eerste activiteit draait het om het beheer van natuur en landschap. Er zijn in Nederland vele groepen die zich bezig houden met natuur- en landschapsbeheer op lokaal, regionaal of nationaal niveau. De grootste zijn: Landschapsbeheer Nederland, Bond van Friese Vogelbeschermingswachten en Vannellus

¹⁹ Voor iedere respondent hebben we de scores op de drie stellingen opgeteld en door 3 gedeeld (1 = helemaal mee oneens 5 = helemaal mee eens). Mensen behoren tot de groep met een hoog besef van het belang van natuurbehoud als ze minder dan 2.33 scoren, een gemiddeld besef als ze tussen de 2.33 en 3.33 scoren en een laag natuurbesef als ze meer dan 3.33 scoren.

Figuur 4: Het aantal dagtochten naar verschillende soorten natuurgebieden in Nederland (absolute aantallen x miljoen) (Bron: CBS Dagtochten Survey)



Vannellus. De aantallen vrijwilligers zijn toegenomen van ruim 20.000 in 1993 tot ruim 32.000 vrijwilligers in 2006. Landschapsbeheer Nederland is de grootste met ruim 25.000 leden in 2006.

Natuurwaarneming is de tweede activiteit. De Vereniging Onderzoek Flora en Fauna (VOFF) is het samenwerkingsverband van twaalf Particuliere Gegevensbeherende Organisaties, welke met hulp van vrijwilligers de aantallen dieren en planten en hun verspreiding registreren²⁰. Ook hier is er sprake van een stijging: waren er in 1990 bijna 5.000 natuurwaarnemers voor de VOFF actief, in 2006 is dit aantal gestegen tot bijna 16.000 waarnemers. Tenslotte onderscheiden we vrijwilligers actief op het terrein van natuureducatie (excursies, opleiding, etc.). Een belangrijke vereniging die publieksactiviteiten (excursies, tentoonstellingen en lezingen) organiseert, is het IVN Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie. In 1985 had het IVN ongeveer 12.000 leden, in 2006 zijn het er ongeveer 17.000. De laatste tien

jaar is het ledenaantal min of meer stabiel. De vereniging vergrijst echter.

Burgers informeren zich regelmatig over de natuur

Burgers kunnen op verschillende manieren informatie krijgen over natuur, bijvoorbeeld door naar een natuurfilm te kijken, een artikel te lezen over het tropisch regenwoud, een dierentuin te bezoeken of door deel te nemen aan een excursie in een natuurgebied. Veel Nederlanders (78%) informeren zich minstens 1x per jaar. De drie meest populaire bronnen zijn de dierentuin, tijdschriften, boeken en artikelen en internet (De Bakker *et al.*, 2007). Als we deze gegevens vergelijken met andere bronnen, blijkt dat de belangstelling voor de natuur ook blijkt uit het feit dat het radioprogramma Vroege Vogels al 25 jaar lang op zondagmorgen wekelijks bijna een half miljoen luisteraars trekt (Leijser, 2006). Het marktaandeel van de tv-zenders National Geographic en Animal Planet was in 2007 ongeveer 1,5% (SKO, 2007).

²⁰ Niet opgenomen zijn de mensen die natuurwaarnemingen doen voor de Natuurkalender. Op dit moment zijn er zo'n 3000 mensen actief. Onduidelijk is in hoeverre deze mensen ook actief zijn in VOFF-verband.

Het bezoek aan Nederlandse natuur lijkt iets af te nemen

Miljoenen Nederlanders trekken er jaarlijks op uit om te gaan fietsen of wandelen in de natuur (figuur 4). Het Dagtochtenonderzoek van het CBS onderzoekt elke vijf jaar het aantal dagtochten dat Nederlanders ondernemen. Een dagtocht wordt gedefinieerd als “ieder recreatief uitstapje waarvoor men overdag tenminste 2 uur van huis is. Bezoek aan familie of kennissen behoort hier niet toe”. In het onderzoeksjaar 2001/2002²¹ maakten Nederlanders zo’n 935,8 miljoen dagtochten, waarvan 14% (130,4 miljoen) in de openlucht plaatsvonden. Zo’n 80% (110,7 miljoen) daarvan vindt plaats in natuurgebieden, iets minder dan in 1990/1991 (123,8 miljoen). Er worden in het dagtochtenonderzoek drie typen natuurgebieden onderscheiden: (i) duinen, strand en zee, (ii) bos en heide, en (iii) meer, plas en rivier. De meeste dagtochten worden in bos en heidegebieden ondernomen. Mensen wandelen, fietsen of toeren met auto of motor. Een kwart van de dagtochten vindt plaats in en rondom meren, rivieren en plassen. Watersport, zonnebaden, zwemmen en picknicken zijn daar de belangrijkste activiteiten. Deze wateractiviteiten, evenals wandelen en fietsen, zijn ook het belangrijkste bij de bestemming duinen, strand en zee.

Burger kent minder hoge prioriteit toe aan natuur als belangrijk item van overheidsbeleid

Om enig idee te krijgen over de passieve politieke natuurbetrokkenheid is burgers gevraagd hoe belangrijk zij het vinden dat de overheid aandacht besteedt aan natuur. In het onderzoek van De Bakker *et al.* (2007) konden ze vier beleidsthema’s kiezen uit een lijst van elf. De top vier

bestaat uit gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en misdaad & terrorisme. Slechts één op de vijf burgers benoemt de natuur als prioriteit voor het overheidsbeleid. In het draagvlakonderzoek uit 2001 is een vergelijkbare vraag gesteld, echter in combinatie met gedeeltelijk andere beleidsthema’s (De Boer & Schulting, 2002). Een exacte vergelijking is dus niet mogelijk. Desondanks is vast te stellen dat het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksoverheidsbeleid fors is gedaald van 56% in 2001 tot 21% in 2006.

Niet alle burgers beslissen graag mee

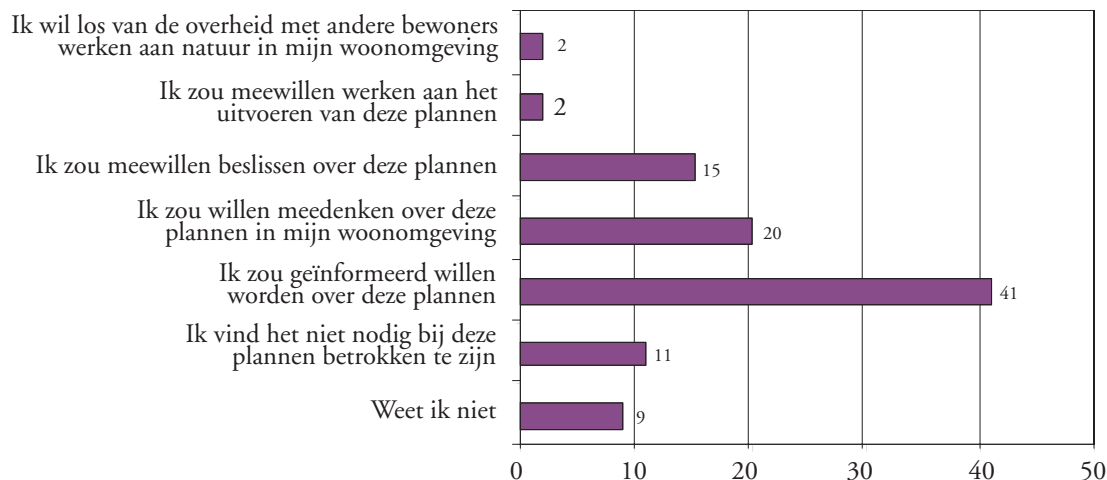
De overheid kan burgers betrekken bij plannen en beslissingen die betrekking hebben op de natuur in de woonomgeving (figuur 5). Uit onderzoek blijkt dat het veel mensen hier graag over worden geïnformeerd (41%). Het blijkt echter ook dat een grote groep een actievere rol ambieert: hetzij door te willen meedenken, hetzij te willen meebeslissen (35%). Een zeer selectieve groep (4%) wil daadwerkelijk werken aan lokaal groen, al dan niet in samenwerking met de overheid. Eén op de vijf burgers heeft geen idee of geen belangstelling.

Leidt een groter natuurbesef en -betrokkenheid tot een groter draagvlak?

In hoeverre hangt het besef van het belang van natuurbehoud samen met natuurbetrokkenheid? Om die vraag te beantwoorden hebben we enkele aanvullende correlatieanalyses ($P < 0.01$) gedaan op het survey van 2006 (De Bakker *et al.*, 2007). Deze samenhang blijkt positief: hoe hoger het besef, hoe meer mensen actief betrokken zijn bij de natuur als beschermer, gebruiker en beslisser.

²¹ Het CBS dagtochtenonderzoek loopt van oktober tot en met september.

Figuur 5: Potentiële betrokkenheid bij natuurplannen in de woonomgeving (in procenten). (Bron: De Bakker et al., 2007)



Er is één uitzondering op deze regel: mensen met een laag besef kunnen wel degelijk actief betrokken zijn als natuurbeschermer, in de vorm van landschapsbeheer, natuurwaarneming of natuureducatie.

Een andere interessante vraag is nu of mensen een hoog natuurbesef en natuurbetrokkenheid hebben, ook het overheidsbeleid steunen. In het survey van 2006 is aan burgers gevraagd welk belang ze hechten aan de overheidsmaatregelen 'bescherming van bestaande natuur' en 'ontwikkeling van nieuwe natuur'. De relatie met natuurbesef is wederom positief. Hoe hoger het natuurbesef, hoe meer het overheidsbeleid wordt ondersteund. Maar zelfs onder de groep met een relatief laag natuurbesef is de steun voor natuurbeleid nog behoorlijk groot, vooral als het gaat om bescherming van bestaande gebieden.

De positie van Nederland in Europa

We kennen nu de situatie in Nederland, maar we zijn ook benieuwd hoe Nederland het doet ten opzichte van andere Europese landen. Bij onze zoektocht naar vergelijkbare analyses met betrekking tot de graadmeter 'maatschappelijk besef en betrokkenheid' zijn we alleen gestuit op gegevens uit Engeland (DEFRA, 2003) en België (Dumortier *et al.*, 2005). Maatschappelijk besef is in Engeland gemeten aan de hand van 'bezorgdheid om het verlies aan wildlife'. Deze bezorgdheid is toegenomen van 38% in 1986 tot 50% in 2001. Natuurbetrokkenheid is in beide landen uitgewerkt voor de domeinen gebruiker en beschermer. De Engelse onderzoekers concluderen dat de bezoekersaantallen aan natuurgebieden zeer groot zijn, maar ook kunnen fluctueren. Zo was er een sterke daling in de tijd van de mond- en klauwzeercrisis die in Engeland voor langdurige sluiting van de natuurgebieden zorgde. Na een sterke toename in de jaren tachtig en negentig heeft het huidige bezoek aan

Engelse natuurgebieden zich gestabiliseerd. In België lijkt het bezoek aan natuurgebieden enigszins te dalen, net zoals in Nederland. De absolute getallen zijn echter niet vergelijkbaar met de Nederlandse gegevens uit het dagtochten-onderzoek. Wat betreft het natuurbeschermer-domein zijn er in België 54.000 mensen lid van een natuurbeschermingsorganisatie. Dat is 0,9% van de bevolking en dat is erg laag vergeleken met de Nederlandse situatie. In Engeland is het aantal vrijwilligers dat actief is voor de Wildlife Trusts en de Marine Conservation Society gestegen van 22.000 in 2000 tot 25.000 in 2002. Voor een meer uitvoerige en betrouwbare vergelijking zouden meer recente en beter afgestemde data nodig zijn.

Op grond van het Eurobarometer-onderzoek *“Attitudes of European citizens towards the environment”* (TNS Opinion & Social, 2008) kunnen we Nederland positioneren ten opzichte van de 27 lidstaten van de Europese Unie. In dit onderzoek is onder meer de vraag gesteld over welke soorten milieuproblemen men zich zorgen maakt. Van de ondervraagde Nederlanders rekent 27% de achteruitgang van biodiversiteit tot de vijf meest zorgwekkende problemen. Dit ligt boven het EU-gemiddelde (23%). Dit resultaat is des te opvallender, omdat slechts 7% natuurbescherming noemt als eerste associatie bij “het milieu”, en dat is duidelijke lager dan het EU-gemiddelde (12%). Nederlanders voelen zich onder alle EU-landen het beste geïnformeerd over milieu. Niettemin geeft 33% van de Nederlanders in het survey aan dat achteruitgang aan biodiversiteit een van de vijf belangrijkste problemen is waarover zij gebrek aan informatie hebben (tegen

een EU-gemiddelde van 26%). Alleen voor chemische stoffen in dagelijkse producten en voor Genetisch Gemodificeerde Organismen wordt informatiegebrek nog sterker ervaren in Nederland.

Voor het vergelijken van natuurbetrokken activiteiten, biedt de Eurobarometer weinig aanknopingspunten. Nederlanders blijken zich als consument - vaker dan de gemiddelde Europeaan - milieuvriendelijk te gedragen, bijvoorbeeld door het scheiden van huishoudelijk afval, het terugbrengen van energieverbruik en het kiezen voor milieuvriendelijk transport. Maar als het specifiek gaat om “groene consumptie” dan presteren Nederlanders niet bovengemiddeld. Ter vergelijking: koopt 18% van de Nederlanders maandelijks een groen product, in Finland doet 42% dit. Al met al suggereren deze bevindingen dat er in Nederland een goede voedingsbodem bestaat voor informatie en educatie over biodiversiteit. Maar voor een uitvoeriger vergelijking met de voor Nederland ontworpen graadmeter bevat de Eurobarometer op dit moment niet de geschikte indicatoren.

Een terugblik en een blik vooruit

In dit hoofdstuk hebben we onze stappen om aan de graadmeter ‘maatschappelijk besef en betrokkenheid’ handen en voeten te geven, beschreven. Nu is het tijd om kritisch terug te kijken. Zoals gezegd is onze graadmeter niet specifiek gericht op biodiversiteit, maar op natuur. Dat houdt in dat we specifieke aspecten van biodiversiteit, zoals bijvoorbeeld agro-biodiversiteit, niet meenemen. Dat is een beperking. Ook verdient de uitwerking van sommige indicatoren meer aandacht. Zo zijn

Al met al suggereren deze bevindingen dat er in Nederland een goede voedingsbodem bestaat voor informatie en educatie over biodiversiteit

Wel kunnen we constateren dat de steun voor natuurbescherming in het algemeen groot is, maar toch reden geeft tot zorg

sommige indicatoren gestoeld op gerapporteerd gedrag (bijvoorbeeld informatiegebruik) en sommige op daadwerkelijk gedrag (bijvoorbeeld ledenaantallen). Het is beter de indicatoren op feitelijke informatie te baseren zoals feitelijke marktaandeelen van natuurvriendelijke producten (gebruikersdomein) of aantallen Nederlanders die actief betrokken zijn geweest bij politieke besluitvorming rond natuur en groen in hun woonomgeving (beslissersdomein). Vooral betere afstemming en verdere operationalisering op Europees niveau zijn zeer gewenst. De huidige voorstellen op dit gebied om de indicator te operationaliseren (zie voetnoot 18) zijn hiertoe nog ontoereikend.

De verdere ontwikkeling van de indicator zou afgestemd moeten worden op concreet te bereiken doelen voor deze indicator. Alleen op die manier is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre Nederland - en hetzelfde geldt voor andere Europese landen - de 2010 doelstelling nadert, of juist daarvan verwijderd raakt. Wel kunnen we constateren dat de steun voor natuurbescherming in het algemeen groot is, maar toch reden geeft tot zorg. De tendens die we namelijk waarnemen is dat natuur bij Nederlandse burgers iets minder prioriteit krijgt. Als we dat naast de bevindingen uit de Eurobarometer leggen, namelijk dat Nederlandse burgers zich relatief veel zorgen maken over de achteruitgang van biodiversiteit en behoefte hebben aan informatie daarover, dan ligt de conclusie voor de hand dat hier een perspectief ligt voor meer communicatieve en educatieve maatregelen met een focus op biodiversiteit. Die conclusie ligt geheel in lijn met de door het

ministerie van LNV uitgebrachte beleidsnota "Biodiversiteit werkt" (2008). Welke maatregelen dat kunnen zijn en hoe ook voor deze maatregelen een goede indicator kan worden opgesteld, lijkt ons een belangrijk speerpunt voor verder onderzoek, in aanvulling op de hierboven beschreven uitwerking van de huidige SEBI2010 indicator. De achteruitgang van biodiversiteit zal alleen stoppen, wanneer mensen gaan bewegen.





8 Voorbij het draagvlak....

Het verschijnen van het eerste Natuurbeleidsplan in 1990 was voor het ministerie van LNV aanleiding om een uitgebreid sociaalwetenschappelijk onderzoek te starten naar de meningen en opvattingen van boeren over dit plan. Als we weten wat de boeren vinden en waarom ze dat vinden, dan kunnen we op basis van deze informatie een effectieve communicatiestrategie bedenken waarmee draagvlak voor het natuurbeleid kan worden gerealiseerd, zo was de gedachte. Uit het onderzoek bleek waar men al bang voor was: de meeste boeren vonden het Natuurbeleidsplan helemaal niks (Aarts & Van Woerkum, 1995; Aarts, 1998). Voor ecologen en biologen die zich oprecht zorgen maakten over de toestand van de natuur in Nederland was dit eerste Natuurbeleidsplan een mijlpaal. Het ging over planten en dieren, over de Ecologische hoofdstructuur, over nieuwe natuur en over bufferzones, nastrevenswaardige zaken waar menig biologen hart sneller van gaat kloppen. Maar de boeren voelden zich behoorlijk miskend. Voor hun gevoel hadden ze jaren lang vanuit een grote betrokkenheid bij en liefde voor de natuur zorg gedragen voor natuur en landschap en nu was er ineens een Natuurbeleidsplan waarin met geen woord over boeren werd gerept terwijl zij voor de uitvoering ervan van alles moesten doen en vooral laten. De bereidheid om de uitvoering te ondersteunen was dan ook minimaal. Het draagvlak was ver te zoeken.

De opmars van het denken in termen van draagvlak voor natuurbeleid is toen zo'n beetje begonnen. Vele studies zijn gevolgd die het draagvlak voor natuur en natuurbeleid onder boeren en later ook burgers, of liever, het gebrek eraan, moesten doorgronden en aanbevelingen moesten

opleveren om het alsnog te creëren of te vergroten. In dit laatste hoofdstuk stellen we de vraag welke inzichten al die studies naar en pogingen tot het creëren van draagvlak hebben opgeleverd en wat dat betekent voor de vormgeving van het natuurbeleid.

Betrokkenheid leidt niet automatisch tot draagvlak

Onder de gemeenschappelijke noemer van wat ooit bestuurlijke vernieuwing heette, en inmiddels steeds vaker wordt aangeduid als 'governance', worden allerlei vormen van raadpleging en besluitvorming ontwikkeld en uitgetoetst om daarmee burgers en andere belanghebbenden te betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Het gaat dan om het bewust creëren van interactiemomenten tussen de overheid en (groepen) burgers, die er toe moeten bijdragen dat beleid kwalitatief beter wordt, omdat goede ideeën uit de samenleving zijn meegenomen, en het beleid beter aansluit bij wat er in de samenleving speelt. Zoals ook in hoofdstuk 1 wordt gesteld, zou het betrekken van burgers er bovendien toe leiden dat deze zich medeverantwoordelijk voelen voor de uitvoering van beleid. Ze hebben het immers zelf mee ontwikkeld. Beleid dat met een dergelijke actieve betrokkenheid van burgers tot stand komt kan rekenen op draagvlak, zo is de gedachte.

De filosofie achter governance is dat beleid uiteindelijk tot stand komt in de interacties tussen deelnemende partijen binnen het netwerk rondom een specifiek beleidsveld. Het beleidsproces krijgt daarmee het karakter van een voortdurend onderhandelingsproces waarmee het formele onderscheid tussen beleidsontwikkeling

M.N.C. Aarts

*"We kunnen de natuur
alleen beheersen door
ons aan haar wetten
te onderwerpen"*
Francis Bacon

Voor veel beleid geldt dat het er nooit gekomen zou zijn als er eerst om draagvlak was gevraagd

en beleidsuitvoering strikt genomen komt te vervallen. Een en ander zou moeten leiden tot een effectiever beleid. Wanneer we deze manier van denken over de totstandkoming van beleid consequent doorvoeren, dan wordt duidelijk dat ook het begrip effectiviteit ter discussie zou moeten staan. Het kan niet langer gaan over het halen van vooraf beoogde doelstellingen. Wanneer we er van uit gaan dat beleid in netwerken al 'duwend' en 'trekkend' tot stand komt, lijkt het logisch om effectief beleid te omschrijven als een beleid waarmee optimale acceptatieniveaus worden bereikt bij de betrokken actoren, in hun onderlinge verwevenheid (Aarts, 1998).

Tot zover de theorie. De praktijk van participatie in het natuurbeleid toont een ander gezicht. Dat blijkt onder meer uit de bijdragen in deze bundel. Het grootste probleem betreft het accepteren van een andere opvatting van effectiviteit, zo laten eigenlijk alle studies zien. Aan de ene kant nemen politici en beleidsmakers zelf het initiatief tot een interactief proces, aan de andere kant leeft bij diezelfde mensen de vrees dat in dergelijke processen de doelen, zoals vastgesteld in nationale (Ecologische hoofdstructuur) en Europese beleidsplannen (Natura 2000), ter discussie zullen worden gesteld waarmee de kans bestaat dat ze niet worden gehaald. Paul Basset (zie box 2) refereert in zijn bijdrage aan dit dilemma met de opmerking dat de overheid haar burgers niet alleen dient te horen, maar ook haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen. En Floris de Graad (zie box 1) spreekt zich uit door te stellen dat, ondanks het feit dat het verwerven van draagvlak hoort bij maatschappelijk verantwoord handelen, een gebrek aan draagvlak geen argument mag zijn

om niets te ondernemen. Voor veel beleid geldt dat het er nooit gekomen zou zijn als er eerst om draagvlak was gevraagd.

Het gevolg is dat de meeste pogingen om door middel van participatie een draagvlak voor natuurbeleid te creëren vooral instrumenteel van aard zijn. Het beleid staat vast en mensen worden dus eigenlijk alleen maar uitgenodigd op bijeenkomsten om het voorgenomen beleid te ondersteunen. Dit uit zich onder meer in het feit dat pogingen om draagvlak te verkrijgen vooral eenrichtingsverkeer zijn, zoals Turnhout & Elands in hoofdstuk 1 al aanstippen. Het belang van directe natuurervaringen wordt ook wel genoemd, maar voor het beïnvloeden van draagvlak lijkt vooral te worden gezocht naar een passend instrumentarium, waarbij de aandacht vooral gaat naar een zorgvuldige afweging tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten. Het is niet vreemd dat het creëren van draagvlak op deze manier erg moeilijk blijkt. Van een open planproces is op deze manier geen sprake en daarmee evenmin van medezeggenschap van burgers als democratische ambitie. In plaats daarvan moet het draagvlak als het ware door de welbekende strot worden geduwd.

De studies in deze bundel laten zien dat belanghebbenden met uiteenlopende motieven zeker betrokken zijn, maar het daarom nog niet vanzelfsprekend eens zijn met wat de overheid voorstelt. Wanneer mensen het gevoel hebben dat ze mee mogen praten, maar in werkelijkheid niks te zeggen hebben, dan ontstaan problemen. Het resultaat is, zoals zowel Buijs in hoofdstuk 2 als Van Bommel *et al.* in hoofdstuk 3 concluderen,

Box 1: Breng de natuur naar het publiek

Het publiek gaat eens in de vier jaar naar de stembus, laat een mening horen en vertrouwt vier jaar lang op de keuzes die de gekozen partij maakt. Aan dit principe is sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw flink getornd. Veel van wat in de jaren zestig bevochten is, staat nu in een slecht daglicht. De ruime inspraakmogelijkheden uit de jaren zeventig en tachtig worden nu op veel vlakken weer ingeperkt. Ook waar het natuurbelang in het geding is. Als er de afgelopen veertig jaar iets constant is geweest, dan is het wel de worsteling rond 'draagvlak', het onderwerp van dit boek.

Draagvlak zal ook in de komende decennia een van de belangrijkste thema's zijn. Het is duidelijk dat in onze steeds gecompliceerdere samenleving draagvlak onontbeerlijk is. Maar waar lezen we draagvlak aan af? Aan de uitslag van verkiezingen? Of zijn de onvoorspelbare hypes waar de media ons in proberen mee te voeren de maat voor draagvlak? Hoe duurzaam moet draagvlak zijn, telt iedere mening even zwaar? Het is niet de rol van Stichting Natuur en Milieu om hier vergaande uitspraken over te doen. Maar zoals wel vaker in een moeilijk debat kunnen ook eenvoudige observaties een nuttige bijdrage leveren.

Een belangrijke observatie is dat natuur geen eigen pleitbezorger kan zijn. Een plant geeft geen interview af en dient zelf geen bezwaarschriften in. Er zijn rond natuur altijd beter meetbare belangen in het geding. Natuur heeft een intrinsieke waarde. Haar behoud gaat ons allemaal aan, maar niemand in het bijzonder. Het lot van de natuur hangt daarom van een lastig begrip als 'draagvlak' af.

Dit boek geeft wat dat betreft een wat somber beeld. Het draagvlak voor natuur zou achteruit gaan, natuurbeelden veranderen (zie hoofdstuk 5) en druk bezette

moeders, allochtonen en jongeren zijn bovengemiddeld passief (zie hoofdstuk 4). Gelukkig laten alle steekproeven tegelijkertijd zien dat mensen vinden dat er te weinig groene gebieden zijn, vooral in het westen (zie hoofdstuk 5). Daarnaast zet een op de drie Nederlanders zich in voor natuurbeleid.

Draagvlak krijgt pas betekenis als je iets wilt realiseren. Of, als we het over milieu en natuur hebben, als burgers of politici verantwoordelijkheid nemen. Helaas wordt draagvlak vaak als excuus gezien en misbruikt: 'Het is gegijzeld worden door het begrip', zoals wijlen Thijs Kramer in 1994 al zei. Ga maar na: als je eerst om draagvlak had gevraagd was er nooit een Ecologische hoofdstructuur gekomen. Een gebrek aan draagvlak mag geen argument zijn om maar niets te ondernemen. Tegelijk hoort het verwerven van draagvlak wel bij verantwoord maatschappelijk handelen. Met betrekking tot natuur betekent dat: mensen de gelegenheid geven om de natuur te kunnen ontdekken en te beleven. Uit onderzoek blijkt dat eenmaal aangelegde natuurgebieden na enige tijd enorm worden gewaardeerd, bijvoorbeeld als het gaat om natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Actief draagvlak verwerven betekent niet alleen mensen de gelegenheid geven om deze natuur in te gaan, maar zeker ook de natuur naar de mensen te brengen. Stichting Natuur en Milieu pleit daarom ook voor hoogwaardig groen in en rondom de stad. Dat maakt ook het wonen in de stad weer aantrekkelijker. En vitale en compacte steden, daar hebben ook de natuur en ons open cultuurlandschap baat bij.

*Floris de Graad, teammanager natuur en landbouw
Stichting Natuur en Milieu*

dat de overheid met een dergelijke schizofrene houding haar eigen tegenstanders creëert.

Draagvlak, zo blijkt, valt niet te sturen. Een beleid dat niet wordt geaccepteerd op grond van de inhoud, krijgt men ook niet geaccepteerd met mooie woorden, dure folders of in bijeenkomsten waarin men probeert mensen alsnog over de streep te trekken. Sterker nog, dergelijke activiteiten hebben vaak een negatief effect, resulterend in burgers die zich terugtrekken en vervolgens met hun rug naar de overheid zelf het heft in handen nemen.

Alles bij elkaar hebben de discussies over draagvlak vanwege het ontbreken van een helder standpunt van de overheid tot dusver vooral voor verwarring en valse verwachtingen gezorgd

Het komt er op neer dat pas gesproken wordt over het belang van het ontwikkelen van draagvlak voor beleid, wanneer dat dreigt te ontbreken. Nu is het ontbreken van een volmaakt draagvlak een onvermijdelijk gegeven voor elk beleid. Als we het allemaal eens zijn met een voorgenomen beleid, dan is het beleid (en daarmee ook de term draagvlak!) welhaast overbodig, aangezien unaniem geaccepteerde gedragsregels geen beleid nodig hebben, zoals in hoofdstuk 1 al terecht is opgemerkt. Veel beleid wordt vooral met onverschilligheid ontvangen. Weerstand is doorgaans afkomstig van mensen die op een of andere manier in negatieve zin door het beleid worden geraakt. Het zijn niet voor niets vooral agrariërs en projectontwikkelaars die ageren tegen het natuurbeleid van de overheid zoals ook Maarten Hajer (zie box 3) in zijn bijdrage opmerkt. Zij worden in hun ambities en hun dagelijkse handelen direct beperkt door het beleid. Een onvolkomen draagvlak voor reeds vastgesteld beleid moet, afhankelijk van de aard van het probleem en het standpunt van de overheid hierover, ofwel op andere manieren worden

afgedwongen, via wet- en regelgeving of via subsidies, ofwel inhoudelijk worden herzien. Het is aan de overheid om te bepalen of het in geval van natuur gaat om een centrale beleidsopgave ter bewaking van een collectief en kwetsbaar goed waarover het niet wenselijk is dat er in discussie en onderhandeling aan wordt getornd. In dat geval biedt participatie ten behoeve van draagvlakontwikkeling uiteraard weinig soelaas.

Echter, de overheid vertoont hier een zekere tweeslachtigheid. Enerzijds lijkt zij de ontwikkeling en vooral de uitvoering van het beleid ten aanzien van natuur en landschap vooral over te laten aan degenen die op een bepaald moment bij een concreet geval zijn betrokken. Dit zou betekenen dat we de zorg voor de natuur moeten beschouwen als een proces waarin gaandeweg, door middel van dialoog en het bieden van diverse handelingsperspectieven, een brede actieve betrokkenheid onder burgers wordt gerealiseerd. Participanten verwachten dan wel, zoals Paul Basset (zie box 2) ook opmerkt, heldere kaders met daarbinnen voldoende beleidsruimte en een terugkoppeling van wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Echter, gezien het gedeelde gevoel onder betrokkenen van 'doordrukken van bestaand beleid' lijkt dit toch ook weer niet de bedoeling. Alles bij elkaar hebben de discussies over draagvlak vanwege het ontbreken van een helder standpunt van de overheid tot dusver vooral voor verwarring en valse verwachtingen gezorgd!

Draagvlak en onderzoek: diversiteit in definities en indelingen

Onderzoek naar kwesties van draagvlak voor natuur en natuurbeleid begint met pogingen om

Box 2: Uit de participatiepraktijk van VROM

Draagvlak voor overheidsbeleid is geen vanzelfsprekendheid, zo blijkt uit deze bundel. In de inleiding vragen Turnhout & Elands zich af of volledig draagvlak voor het natuurbeleid bij de Nederlandse burger wel geschikt is als overheidsambitie. In plaats daarvan zou de overheid zich volgens hen moeten richten op het vergroten van betrokkenheid bij natuur, ook al leidt dit in sommige gevallen tot verzet tegen het vigerende beleid. Het betrekken van burgers bij beleid is geen onbekend terrein voor het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne.

VROM heeft een lange traditie in het subsidiëren van ruimte- en milieuprojecten van maatschappelijke organisaties. Recent is dit uitgebreid met het ondersteunen van initiatieven van burgers die de leefomgeving verduurzamen. Bovendien heeft VROM inmiddels meerdere jaren ervaring met het stimuleren van actief meedenken van burgers door het organiseren van participatieprocessen. Dit komt voort uit een amendement op de begroting van 2002 waarin de Tweede Kamer constateert dat het milieubeleid door de jaren heen te technocratisch is geworden waardoor het draagvlak voor en de betrokkenheid bij het milieubeleid steeds verder afneemt. Een van zijn eerste handtekeningen als staatssecretaris voor Milieu zette Pieter van Geel onder het stimuleringsprogramma “Burger en Milieubeleid”. In 2004 kreeg dit een vervolg in het VROM-brede programma “Beleid met Burgers”. Dit programma ondersteunt beleidsmedewerkers die burgers willen betrekken bij het agenderen, ontwikkelen, uitvoeren, handhaven of evalueren van beleid. Het programma draagt bij aan de ambitie om de kwaliteit van beleid te vergroten door meer “van-buiten-naar-binnen” te werken.

Met de participatiepraktijk van VROM als inspiratiebron deel ik hieronder enkele gedachten over burgerparticipatie, betrokkenheid en draagvlak.

Voor betrokkenheid moet de overheid betrekken

Meerdere kabinetten betuigden reeds het belang van de zelfredzaamheid van de samenleving. De overheid kan niet alles oplossen en moet dit ook niet willen. Politici roepen burgers daarom op tot meer betrokkenheid bij de samenleving. In participatietrajecten kunnen burgers hun betrokkenheid laten zien. En hiervan maken ze gebruik: een online vragenlijst wordt desnoods 's nachts ingevuld en in alle vroegte wordt er voor een zaterdag meedenken naar het midden van het land gereisd. Echter, de participanten verwachten wel heldere kaders met daarbinnen voldoende beleidsruimte en terugkoppeling van wat er met de uitkomsten wordt gedaan.

Burgerparticipatie is wat anders dan een beleidsbestelling opnemen

De representatieve democratie en het primaat van de politiek staan niet ter discussie. Burgerparticipatie is een waardevolle aanvulling hierop en echt wat anders dan een beleidsbestelling opnemen. Het vormt een steun in de rug bij het integraal benaderen en preciezer invullen van beleidsvraagstukken, het creëert mogelijkheden voor burgers om mee te denken in de ontwikkeling van beleid dat de juiste prioriteiten heeft en aansluit op de concrete werkelijkheid van alledag en het biedt aanknopingspunten voor het ontwikkelen van communicatiestrategieën die toegespitst zijn op de informatiebehoefte van burgers. Met andere woorden, participatie helpt effectief beleid te maken.

Participatie is niet voor de bühne

Burgerparticipatie is geen doel op zich. Als het goed is, werken de uitkomsten van burgerparticipatie door in beleid. Goede sier maken met het betrekken van burgers om vervolgens als overheid toch te doen wat al de bedoeling was, werkt contraproductief.

Bühneparticipatie zal het wantrouwen in de overheid bevestigen. Eind 2006 leerde onderzoek voor het programma “Beleid met Burger” dat het zichtbaar maken dat VROM burgers serieus betreft, het vertrouwen in het beleid van VROM van 20 procent naar 60 procent doet toenemen. Met alleen de ambitie om beleid beter te laten aansluiten bij wat mensen beweegt, krijgt de overheid ‘het voordeel van de twijfel’. Beleid dat dat ook daadwerkelijk doet, heeft draagvlak.

Lessen voor de architectuur van beleidsprocessen

Het kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet wil in dialoog met de samenleving beleid maken. Eerste bevindingen uit de VROM-praktijk leren dat dit voor de architectuur van beleidsprocessen betekent:

- naast interdepartementaal afstemmen, meer met andere overheden overleggen,
- niet alleen 'polderaars' en 'usual suspects' betrekken, maar iedereen die betrokken wil zijn,
- naast bestuurlijk onderhandelen, meer publiek debat hebben over nut en noodzaak, over scenario's en maatregelen.

In dialoog met de samenleving

De grote vraag is hoe ideeën over meer procesmanagement, dat wil zeggen meer aandacht voor overleg en dialoog, afspraken en gedeelde activiteiten, zich verhouden tot uitgesproken visies, inhoudelijke ambities en politiek-bestuurlijke daadkracht. De toekomst zal ons leren in hoeverre dialoog een deel van het bestuurlijk overleg kan vervangen. Nederland wordt geprezen om zijn polderen. Wordt de dialoog een verbrede en publieke opvolger hiervan?

*Paul Basset
Coördinator Participatie, directie Communicatie,
ministerie van VROM*

het begrip draagvlak te definiëren en te operationaliseren, ofwel meetbaar te maken. We zien dan meteen allerlei worstelingen plaatsvinden. Wat verstaan we eigenlijk onder draagvlak? In hoofdstuk 1 is een begin gemaakt met een nadere duiding van het begrip door het aandachtsveld te beperken tot het sociale of maatschappelijke draagvlak onder burgers. De auteurs definiëren draagvlak als de mate van waardering van natuurbeleid en/of natuurbeheer. Het gaat hier dus om een passief begrip. In de verschillende studies wordt vervolgens een keuze gemaakt of enkel houdingen ten aanzien van de bescherming van natuur en het natuurbeleid worden beschouwd of ook concreet gedrag.

Voortbordurend op hoofdstuk 1 maken de auteurs in de volgende hoofdstukken een expliciet onderscheid tussen draagvlak voor natuurbeleid en natuurbeheer en betrokkenheid bij natuur. Draagvlak wordt niet altijd in de empirische studies expliciet vernoemd. Echter, Buijs definieert draagvlak als de mate van overeenstemming over doelen en middelen, terwijl De Bakker & Van Koppen een zeer brede definitie aanhouden door te zeggen dat het gaat om het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen en gedragingen van burgers ten aanzien van natuurbeleid en -beheer. Elands & Van Koppen spreken over draagvlak als burgers het overheidsbeleid steunen. Betrokkenheid verwijst naar concreet gedrag of emoties. Buijs spreekt van emotionele betrokkenheid, Van Bommel *et al.* over betrokkenheid van burgers bij een beleidsproces en Aalbers over betrokkenheid van burgers bij de inrichting en beheer van stedelijk groen. In de vervolghoofdstukken geven de onderzoekers

(De Bakker & Van Koppen, Overbeek & Vader en Elands & Van Koppen) invulling aan betrokkenheid door in te gaan op concreet gedrag van burgers rondom natuur en landschap. De Bakker & Van Koppen onderschrijven het belang van betrokkenheid: het vormt een van de drie indicatoren die zij hanteren voor maatschappelijk draagvlak.

Enkele studies laten overigens duidelijk zien dat betrokkenheid niet vanzelfsprekend betekent dat men instemt met het beleid van de overheid. Integendeel. Zowel Buijs als Van Bommel *et al.* laten zien dat protest duidt op een hoge mate van betrokkenheid bij de natuur, maar gepaard gaat met een gebrek aan overeenstemming over doelen en middelen, zoals die in beleid zijn neergelegd. In veel gevallen is hier sprake van een direct verband met de inpasbaarheid van voorgestelde maatregelen in het handelen van mensen voor zover dat verband houdt met de natuur. Tegelijkertijd laten Elands & Van Koppen zien dat de mate waarin mensen zich inzetten voor de natuur samenhangt met de mate waarin mensen de noodzaak tot natuurbescherming waarderen en met de mate van ondersteuning van natuurbeleid. Zo staat draagvlak voor natuurbeleid toch niet geheel los van betrokkenheid bij natuur.

In de verschillende studies vinden we vervolgens uiteenlopende indelingen - sommige a priori als conceptueel kader en andere als resultaat van onderzoek - die elkaar deels overlappen, maar tegelijkertijd ook verschillen. De Bakker & Van Koppen hebben van te voren verschillende uitingen van betrokkenheid van burgers uitgewerkt aan de hand van domeinen van natuurbetrokken

activiteiten, namelijk het domein van natuurbeschermer, het domein van gebruiker van de natuur en het domein van beslisser met betrekking tot natuur. Elands & Van Koppen gebruiken deze indeling in uitingen van betrokkenheid ook, net als Overbeek & Vader. Maar deze laatste gebruiken net iets andere termen (beschermer, consument en kiezer).

Op basis van patronen van natuurbetrokken activiteiten zoals die uit interviews naar voren kwamen, onderscheiden De Bakker & Van Koppen actieve, betrokkenen, gemiddelden en passieve burgers. Overbeek & Vader komen op grond van dezelfde indeling in vormen van betrokkenheid, maar dan in relatie tot landschap, tot een soortgelijke categorisering van gedragspraktijken die zij duiden met de termen betalers, doeners en passieven. Opvallend aan beide categorisering is dat ze niet alleen een onderscheid maken in intensiteit van betrokkenheid (van actief tot passief), maar ook twee vormen van betrokkenheid onderscheiden, te weten participatieve betrokkenheid (de natuur in, vrijwilligerswerk) én financiële betrokkenheid (lidmaatschap, donaties, belasting betalen).

Het onderzoek van Van Bommel *et al.* heeft geresulteerd in een categorisering van verschillende vormen van burgerschap die verschillende motieven voor betrokkenheid reflecteren. Buijs introduceert een denkkader waarin draagvlak wordt geduid aan de hand van twee dimensies: inhoudelijke overeenstemming met beleid en maatregelen en binding of emotionele betrokkenheid bij natuur. Dit levert vier typen uitingen van betrokkenheid op. Beide onderzoeken starten

Protest duidt op een hoge mate van betrokkenheid bij de natuur, maar gaat gepaard met een gebrek aan overeenstemming over doelen en middelen, zoals die in beleid zijn neergelegd

Alle studies laten zien dat een beperkte opvatting van het begrip draagvlak, in de zin van ondersteuning van natuurbeleid, tekort schiet

vanuit het domein van de beslisser, waarin burgers hun stem laten horen in relatie tot overheidsbeleid. Dit geldt ook voor de studies van Aalbers. Overigens laten deze drie onderzoeken nadrukkelijk zien dat het domein van de beslisser niet los kan worden gezien van de domeinen gebruiker en beschermer.

Plastic woorden

Bovenstaande inventarisatie van categorieën en indelingen laat de worsteling zien van onderzoekers om draagvlak te definiëren en te analyseren en om het begrip te verbinden met relevante noties van betrokkenheid en concreet gedrag. Daarbij komt dat natuur evenmin een eenduidig concept is, maar eerder, om met De Bakker & Van Koppen te spreken, een bij uitstek cultureel gekleurd begrip dat talloze associaties toelaat. De verschillende bijdragen in deze bundel bevestigen dit vrijwel allemaal. Ook hier worden dus keuzes gemaakt. Waar De Bakker & Van Koppen uitgaan van een breed natuurbeeld waar allerlei ruimtelijke vormen van flora en fauna, cultuurlandschappen en abiotische elementen toe worden gerekend, stellen Elands & Van Koppen natuur grotendeels synoniem aan biodiversiteit. Overbeek & Vader spreken vervolgens niet over natuur, maar over landschap en Aalbers beperkt zich tot stedelijk groen.

Ondanks alle verschillen, leveren de studies tezamen een aantal relevante overkoepelende inzichten op. In de eerste plaats laten alle studies zien dat een beperkte opvatting van het begrip draagvlak, in de zin van ondersteuning van natuurbeleid, tekort schiet. Vervolgens verbinden de verschillende onderzoekers het met allerlei

verschillende begrippen (van betrokkenheid tot motieven en gedrag). Misschien kunnen we stellen dat het begrip draagvlak, net als het begrip natuur, kenmerken vertoont van wat de Duitse communicatiewetenschapper Pörksen (1990) 'plastic woorden' noemt. Het betreft hier woorden die niet eenduidig worden gedefinieerd maar wel per definitie een positieve connotatie hebben: niemand is tegen draagvlak of tegen natuur, laat staan tegen draagvlak voor natuur! Plastic woorden worden veel gebruikt in politieke en beleidsmatige contexten, omdat ze daarbinnen specifieke functies hebben. Ze creëren een gevoel van consensus en maken dat mensen met verschillende achtergronden en belangen toch met elkaar het gesprek aan gaan. Daarnaast maken ze, wanneer ze onderdeel zijn geworden van het politieke debat, soms geldstromen los. Echter, vanwege de vrijblijvendheid die eveneens kenmerkend is voor plastic woorden betekenen ze uiteindelijk weinig in termen van het oplossen van concrete beleidsproblemen.

In de tweede plaats laten alle studies zien dat betrokkenheid bij natuur en landschap lang niet altijd samen hoeft te gaan met instemming met het natuurbeleid. Bovendien is het begrip draagvlak alleen ontoereikend om gedrag en uitingen van betrokkenheid te kunnen begrijpen. Zoals ook in hoofdstuk 1 wordt gesteld, spelen verschillende motieven een rol. Van Bommel *et al.* en Buijs laten zien dat reacties van verzet werden gemotiveerd door het sociale proces, de gebrekkige mogelijkheden voor participatie en de gevoelens van frustratie en teleurstelling die daaruit volgden. Ook het maatschappelijk proces moet dus in beschouwing worden genomen.

Samen laten de hoofdstukken zien dat betrokkenheid bij de natuur verschillende vormen aanneemt, afhankelijk van de specifieke context, cultuur en dagelijkse praktijk van mensen die met de natuur te maken hebben. Al met al lijkt de betrokkenheid bij natuur veel groter dan de mate waarin mensen instemmen met het natuurbeleid van de overheid. Mensen willen van alles in en om de natuur, maar elk op eigen wijze. Terecht merkt Maarten Hajer (zie box 3) in dit verband op dat het centraal stellen van het begrip 'draagvlak' tot gevolg kan hebben dat we uit het oog verliezen dat er een discrepantie kan bestaan tussen natuurwaardering en natuurbeleid.

Een rode draad door alle bijdragen heen is de neiging tot indelen en categoriseren van de aard van betrokkenheid van burgers, hun motieven die daaraan ten grondslag liggen en de verschillende typen natuur die zij zou nastreven. Hoewel begrijpelijk - en functioneel om orde te scheppen in de complexiteit van het onderwerp - is enige voorzichtigheid hier op zijn plaats. Indelingen suggereren al gauw stabiele categorieën: vanaf het moment dat mensen onder een bepaalde categorie worden geschaard, worden ze verondersteld zich te gedragen volgens de kenmerken van die betreffende categorie. Het probleem is echter dat houdingen en gedragingen van mensen in veel gevallen verre van eenduidig zijn. Een voorbeeld vinden we in de protestgroep De Woudreus, beschreven door Buijs en door Hajer (zie box 3) gekarakteriseerd als citizens on standby, die in actie komen op het moment dat zij direct geraakt worden door concreet beleid. Meer algemeen staan houdingen en gedrag niet op zichzelf, maar komen op een bepaald moment in interactie met

de context tot stand. Zo kunnen we lyrisch zijn over de pracht van een stukje ongerepte wildernis, maar als die wildernis op een goed moment ongecontroleerde trekjes gaat vertonen, dan denken we daar meteen heel anders over. Zo hanteren boeren over het algemeen een functioneel natuurbeeld, maar dat wil niet zeggen dat ze andere natuurtypen in andere contexten niet kunnen waarderen. Hun dagelijkse praktijk laat echter niet gemakkelijk toe zich heel positief uit te spreken over bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe ongerepte natuur.

Meer algemeen biedt de meerduidigheid en complexiteit van de samenleving een verscheidenheid aan contexten, waarin mensen met evenveel ambiguïteit en meerduidigheid reageren (Van Woerkum *et al.*, 2006). Dit betekent dat de specifieke aard van bijvoorbeeld betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid voor natuur niet op zichzelf staan, maar in interacties wordt geconstrueerd. Om die reden zou veel meer aandacht moeten worden besteed aan de interacties als zodanig waarin conflicten, onderhandelingen en ook constructieve dialogen zich ontwikkelen.

Het dilemma van afrekenbaarheid van beleid versus de behoefte aan participatie

Op basis van wat tot nu toe aan de orde is geweest, moeten we concluderen dat het begrip draagvlak, ondanks dat het bijzonder veel wordt gebruikt en nog meer wordt nagestreefd, zowel in beleid als in onderzoek, een lastig begrip is. Het begrip lijkt meer problemen op te leveren dan dat het oplost. De bijdragen in deze bundel suggereren dat het beter is om te spreken van betrokkenheid in plaats van draagvlak. Daarbij moeten we accepteren dat

Zo kunnen we lyrisch zijn over de pracht van een stukje ongerepte wildernis, maar als die wildernis op een goed moment ongecontroleerde trekjes gaat vertonen, dan denken we daar meteen heel anders over

Box 3: Belangstelling voor burgerbeelden

“Natuur vinden we allemaal belangrijk”, zo begint de inleiding van Turnhout & Elands in deze bundel. In de daaropvolgende teksten wordt echter al snel duidelijk dat “we” “natuur” misschien wel “allemaal” belangrijk vinden, maar dat ieder afzonderlijk onderdeel van die zin meer vragen oproept dan dat erdoor beantwoord worden. Wie zijn die “we” precies, is er wel sprake van een “allemaal”, wat verstaan we onder “natuur” en waarom is die natuur “belangrijk”?

Het Planbureau voor de Leefomgeving is opdrachtgever voor veel onderzoek dat zich juist op deze vragen richt. Draagvlak is immers een belangrijke voorwaarde voor goed beleid, en dit geldt des te meer in de context van een zich terugtrekkende overheid. Naarmate er meer sprake is van co-productie van beleid, zal passief draagvlak niet langer voldoende zijn. Steeds vaker is actieve betrokkenheid van maatschappelijke actoren nodig.

Het is dan ook bijzonder waardevol dat deze bundel bevindingen vanuit verschillende invalshoeken bijeenbrengt en zo niet alleen het onderzoek op het gebied van draagvlak en betrokkenheid synthetiseert, maar ook helpt om kennisleemtes te signaleren en nieuwe denkrichtingen uit te zetten.

Als het gaat om de relatie tussen natuur, draagvlak en betrokkenheid moet er enerzijds het bijzondere karakter van natuur als collectief goed in gedachten worden gehouden, en anderzijds de gecompliceerde werkelijkheid die schuilgaat achter een schijnbaar eenvoudig begrip als ‘betrokkenheid’. Burgers hanteren uiteenlopende perspectieven op wat natuur is of zou moeten zijn. Zo onderscheidt de bijdrage over de Drentsche Aa een functionaliteitsvisie, een biodiversiteitsvisie en een landschapsdiversiteitsvisie. Terwijl sommige actoren die visies met elkaar combineren,

zullen de verschillende natuurbeelden toch naar uiteenlopende oplossingsrichtingen wijzen. Daarbij is het maken van harde keuzes onvermijdelijk. Ongeacht of men de prioriteit geeft aan biodiversiteit of aan landschapskwaliteit, kan een degelijk natuur- en landschapsbeleid immers pas worden gerealiseerd op oppervlakten van een bepaalde omvang. Te kleine oppervlakten leiden tot verrommeling en versnippering, maar de noodzaak om beleid te ontwikkelen op basis van robuuste eenheden brengt met zich mee dat er slechts ruimte is voor een beperkt aantal oplossingsrichtingen. Actoren met andere visies kunnen daardoor de indruk krijgen dat hun inbreng op onzorgvuldige wijze terzijde wordt geschoven en juist die indruk is funest voor draagvlak en betrokkenheid.

Daar komt bij dat de verschillende actoren doorgaans niet in een gelijke positie verkeren waar het gaat om het verdedigen van hun visies of belangen. Natuur en landschap hebben een collectief karakter, en het is lastig en vaak onwenselijk om mensen uit te sluiten van het gebruik ervan. Pogingen om de individuele gebruikers te laten betalen voor het genot van landschap of natuur, stuiten op zeer hoge transactiekosten, wat werkt als een rem op de private investeringen in landschap en natuur. Toch hebben sommige actoren wel degelijk een dominante machtspositie in het debat over natuur en landschap; projectontwikkelaars en de landbouwsector zijn in het oog springende voorbeelden. Terwijl deze actoren misschien wel deel zullen nemen aan participatieve arrangementen, zullen zij belangrijke deals vaak buiten het zicht van de publieke context sluiten - opnieuw tot grote frustratie van andere participanten. De ruimte voor dergelijke backstage afspraken wordt des te groter wanneer de overheid zich verder terugtrekt. Dat is niet alleen bedreigend voor de democratische

legitimiteit, maar ook voor de inhoudelijke kwaliteit van het natuur- en landschapsbeleid. Door het begrip 'draagvlak' centraal te stellen, kan gemakkelijk uit het oog worden verloren dat er een discrepantie bestaat tussen natuurwaardering en natuurbeleid. De diverse "mensenwensen" voor natuur- en landschapstypen komen namelijk lang niet altijd overeen met de prioriteiten die door onderzoek en beleid worden gesteld. In die zin bestaat er een spanningsveld tussen het draagvlak voor een breed aansprekend natuur- en landschapsbeleid, en de bescherming van natuurwaarden of biodiversiteit als collectief goed.

Het natuur- en landschapsbeleid zal daarom moeten blijven zoeken naar manieren om de wensen voor verschillende natuurtypen te erkennen en hierover te discussiëren. Maar dat kan alleen wanneer er een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende redenen waarom betrokkenheid van burgers bij natuurbeleid als wenselijk gezien kan worden. Die betrokkenheid kan worden gezocht om normatieve redenen, vanuit de gedachte dat inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties op zichzelf al zou bijdragen aan de leefbaarheid of de waardering voor natuur. Participatie wordt echter ook gestimuleerd op basis van meer instrumentele beweegredenen, bijvoorbeeld om lokale kennis te kunnen benutten in de beleidsvorming, of juist om draagvlak voor reeds voorgenomen beleid te ontwikkelen en zo verzet in de uitvoeringsfase te voorkomen.

Het gebrekkige onderscheid tussen normatieve en instrumentele motivaties is problematisch, omdat ook hier vanuit verschillende beelden uiteenlopende ideeën ontstaan over wat 'goede' participatie of betrokkenheid is. Gaat het bijvoorbeeld alleen om het creëren van

draagvlak voor bestaand natuurbeleid, dan zullen de acties van de door Buijs beschreven protestgroep De Woudreus negatief worden beoordeeld. Het betreft hier echter geen onverschillig of natuuronvriendelijk gedrag, maar gemotiveerde tegenstand vanuit een ander natuurbeeld dan dat van de natuurbeherende organisaties. De Woudreus is bij uitstek een voorbeeld van citizens on standby, die passief blijven wanneer het gaat over 'natuur' in abstracto, maar in actie komen wanneer een gebied dat hen dierbaar is wordt 'aangetast' door concreet beleid - en die hun protest op bijzonder effectieve wijze en vaak buiten de gangbare politieke structuren tot uiting weten te brengen. Betrokkenheid en draagvlak kunnen hier dan ook haaks op elkaar staan.

Dat betekent dat de verschillende overheden, voordat zij de inbreng van burgers en maatschappelijke actoren zoeken, zelf duidelijke ideeën moeten ontwikkelen over wat zij precies van die inbreng verwachten. Gaat het om werkelijke participatie en inbreng in het beleid, of ligt het eigenlijke doel eerder in de sfeer van communicatie of educatie? Wat is het optimale schaalniveau waarop specifiek natuur- of landschapsbeleid tot stand zou moeten komen en moet worden uitgevoerd? Hoe dienen die gebiedsprocessen institutioneel te worden ingekaderd en hoe verhoudt dat zich tot de betrokkenheid van burgers? Het zijn vragen die nu dikwijls te laat of helemaal niet aan de orde komen, en die ook in het hier gepresenteerde onderzoek weinig aandacht hebben gekregen. Het negeren van deze kwesties leidt er toe dat 'draagvlak' en 'betrokkenheid' contextloze en daarmee vrijblijvende begrippen blijven. Het worden dan ingrediënten die naar believen kunnen worden toegevoegd aan het politieke proces, maar een institutionele inbedding ontberen. Zoals diverse bijdragen in deze bundel aangeven,

vereist juist burgerparticipatie een duidelijk script om ook in de latere fasen van het beleidsproces van beleidsvorming de betrokkenheid te kunnen vasthouden en frustratie te voorkomen. In een dergelijk script moeten initiatiefnemers en organisatoren van participatieprocessen niet alleen aandacht besteden aan de spanningsopbouw en verhaallijnen, maar ook aan de rollen van de betrokken actoren - inclusief de taakverdeling tussen de diverse overheden, die hierin weliswaar een deels andere, maar niet minder grote verantwoordelijkheid dragen dan voorheen. Het streven daarbij is niet om het beleidsproces vooraf vast te leggen, maar wel om het bewust vorm te geven. Zo wordt in een vroeg stadium duidelijk waar ruimte kan worden geboden aan uiteenlopende landschapsbeelden, en waar het bijzondere karakter van natuurwaarden en biodiversiteit als collectief goed moet prevaleren. Natuur vinden we immers allemaal belangrijk?

*Maarten Hajer
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving*

betrokkenheid bij de natuur en bij het natuurbeleid heel veel verschillende vormen kan aannemen. Ik zou nog een stap verder willen gaan door te stellen dat we die verschillen niet alleen moeten accepteren, maar, ten behoeve van beleidsvorming en –uitvoering, zelfs moeten koesteren. Dit brengt ons bij nieuwe visies op planning en beleid.

Het is duidelijk dat mensen in het algemeen niet simpelweg kunnen worden aangestuurd. De menselijke factor moet terdege in ogenschouw worden genomen: er moet worden overlegd, onderhandeld, afgestemd. Niets gaat zonder enige vorm van participatie. Tegelijkertijd zien we een groeiende nadruk op prestaties. Meer en meer zien we een tendens om niet alleen de eindnormen vast te leggen, maar ook de werkzaamheden zelf onder controle te brengen. De voordelen daarvan liggen voor de hand. Superieuren worden aangesproken op hun ‘targets’. Met name als prestaties tegenvallen is het van belang dat ze kunnen aantonen dat er toch niet lukraak is gehandeld. Hier ligt de drang om ook de weg er naar toe onder controle te brengen. Het resultaat is, zoals we eerder constateerden, dat men vandaag de dag mag participeren, maar dan wel volgens de vastgelegde routines en liefst met het oog op een vooraf vastgesteld resultaat. Dit verschijnsel wordt ook wel de participatieparadox genoemd (Frissen, 1999).

Nu kan controle over onze omgeving worden verworven door zaken vast te leggen via generieke regelgeving en afwijkingen te sanctioneren, of door er op te vertrouwen dat betrokkenen misschien wel een eigen route volgen maar het uiteindelijke doel niet in de weg staan, omdat zij

met hun betrokkenheid ook een zekere verantwoordelijkheid ontwikkelen. Het gaat dan om vertrouwen, zonder dat er vanuit een centraal punt sprake is van controle. Waar het gaat om natuur zouden de mogelijkheden van controle via centrale sturing opnieuw moeten worden geëxploreerd. In dit kader pleiten Van Bommel *et al.* met Maarten Hajer (zie box 3) voor heldere beleidskaders ('een duidelijk script') waarin zaken vastliggen en er tegelijkertijd ruimte is voor onverwachte mogelijkheden, nieuwe kansen en creatieve ideeën die ontwikkelingen op zinvolle wijze richting geven of ondersteunen. Dit laatste suggereert dat we tegelijkertijd ook op een andere manier te werk moeten gaan zoals ook Aalbers in haar bijdrage over de beleving van stadsnatuur suggereert. Zo zouden we elke blijk van positieve betrokkenheid bij de natuur kunnen waarderen als bijdrage aan een proces in de richting van meer en betere natuur waar elk op zijn of haar manier aan bijdraagt en waarbij zich steeds nieuwe mogelijkheden voordoen. In dit verband pleit Floris de Graad (zie box 1) van de Stichting Natuur en Milieu er voor om de natuur naar het publiek toe te brengen.

Hiermee raken we aan alternatieve planningsconcepten zoals onder meer voorgesteld door Whittington (2001), passend bij alternatieve opvattingen over verandering waarin zowel de rol van het toeval als ook de gedachte dat verandering uiteindelijk ontstaat uit interactie zijn verdisconteerd. Bekend is *contingentieplanning*, waarbij vanuit concrete situaties wordt gedacht en van het ene moment naar het andere wordt gewerkt. Contingentieplanning betekent niet 'maar zien waar je uitkomt'. Het is een poging om onvoor-

spelbaarheden een plaats te geven in een bewust aanpak van een probleem. Begonnen wordt met het in kaart brengen van de actuele situatie met betrekking tot een bepaald probleem. Van daaruit zoekt men naar kansrijke situaties, waarin een aantal actoren samen tot een innovatieve oplossing zouden kunnen komen. Al experimenterende probeert men in een proces van onderhandeling een discussie op gang te brengen en te ondersteunen, met eerst meer voorlopige en later meer finale resultaten. Achteraf kunnen we constateren dat het natuurbeleid, zoals het zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld steeds een tussentijds resultaat is van een proces dat kenmerken vertoont van experimenteel plannen.

Hieraan verwant is het *incrementele plannen*, door Lindblom (1959) uitgedrukt met de term voortmodderen. De gedachte is dat causale patronen in de sociale en fysieke werkelijkheid zo ingewikkeld zijn dat centraal gestuurde *top-down* interventies te veel onbedoelde en dus ook ongewenste effecten sorteren. Dergelijke omvattende interventies zijn ook normatief ongewenst omdat ze één regulerend gezichtspunt veronderstellen en rivaliserende gezichtspunten uitsluiten. Incrementeel plannen gaat uit van de veronderstelling dat we ons kunnen vergissen en dingen over het hoofd kunnen zien (Frissen, 2007: 285-286). Waar het de natuur betreft moeten we erkennen dat we voortdurend worden geconfronteerd met nieuwe inzichten die nieuwe impulsen geven aan beleid.

Bij *processuele planning* staat ons wel een richting voor ogen (*strategic intent*), maar is de route onbepaald. We zetten in op kansrijke situaties, handelen en reflecteren op de uitkomsten. Ver-

Achteraf kunnen we constateren dat het natuurbeleid, zoals het zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld steeds een tussentijds resultaat is van een proces dat kenmerken vertoont van experimenteel plannen

volgens zijn creativiteit, empathie, gevoel voor timing en zelfs humor belangrijke voorwaarden voor een constructief proces. Deze vorm van planning is vooral bruikbaar bij complexe veranderingsprocessen waarbij meerdere factoren een rol spelen. Het beoogt een alternatief voor de neiging om problemen snel instrumenteel op te lossen (*end-gaining*) en is als zodanig bij uitstek geschikt voor een natuurbeleid op de langere termijn. Zo kan de realisering van een Ecologische hoofdstructuur als zinvol streven worden beschouwd waar dan ook niet op moet worden ingeleverd.

Vervolgens zijn creativiteit, empathie, gevoel voor timing en zelfs humor belangrijke voorwaarden voor een constructief proces

Een vierde alternatief, *systemisch plannen* genoemd, veronderstelt een hoge mate van afhankelijkheid van een centraal orgaan ten opzichte van de organen die in het implementatietraject verantwoordelijk zijn. De setting waarin veranderingen wenselijk worden geacht, wordt daarmee het uitgangspunt, niet een vooraf geformuleerde methode. Met actoren in deze setting wordt overlegd (en onderhandeld!) om tot een werkzame formule te komen. In de praktijk vinden we deze benadering terug in allerlei variaties van participatie. Van belang is dan, zoals gezegd, dat de beleidskaders, waar niet aan mag worden getornd, helder zijn en goed worden bewaakt. Hier ligt de oplossing voor het dilemma tussen enerzijds verantwoordelijkheid voor een effectief natuurbeleid op de langere termijn en anderzijds de betrokkenheid van mensen die in de uitvoering van het beleid iets kunnen betekenen.

Alternatieve planningsmodellen overlappen en vullen elkaar aan. Tezamen vormen zij een antwoord op het instrumentele doel-middel

denken, waar ook het draagvlakdenken deel van uitmaakt. Vooral als het gaat om complexe problemen waar veel actoren met diverse achtergronden en belangen bij betrokken zijn, leidt dit zelden tot gewenste resultaten.

En hoe zit het ten slotte met de natuur? Wanneer we terugkijken op twintig jaar natuurbeleid moeten we constateren dat de huidige stand van zaken zeker niet alleen het op voorhand gedefiniëerde resultaat is van een centrale regie. Het is evenzogoed het onbedoelde resultaat van een samenspel tussen allerlei instituties in de vorm van formele en informele regels en het duwen en trekken van legio actoren die ageren en reageren in ontelbare interacties waarbij zowel het toeval, in de zin van het samenlopen van omstandigheden, als ook verschillende uitingen van betrokkenheid van burgers een onmiskenbare rol hebben gespeeld. De natuur volgt, met andere woorden, een ongeplande combinatie van verschillende veranderingsroutes. Enerzijds moeten we natuur beschouwen als een belangrijk collectief goed dat om die reden structurele aandacht verdient van de overheid. Het betreft een centrale ontwerpogave die vraagt om landelijke (zo niet Europese) aansturing. Van groot belang is dat dit gepaard gaat met het ter beschikking stellen van voldoende middelen om tot enig resultaat te kunnen leiden, iets waar het tot nu toe nogal aan heeft ontbroken. Het feit dat natuurvriendelijk gedrag tot nu toe vooral in de sfeer van vrijwilligheid plaats vindt heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het feit dat discussies over draagvlak vooral het natuur- en landschapsbeleid betreffen. Collectieve middelen - denk aan gezondheidszorg of aan onderwijs - kosten nu

eenmaal geld en worden bovendien omringd met noodzakelijke wet- en regelgeving. Anderzijds bieden alternatieve planningsmodellen mogelijkheden voor aanpassing aan veranderende inzichten en omstandigheden en om diverse en vaak onverwachte vormen van betrokkenheid van burgers te waarderen. Daarbij moeten we ons realiseren dat de combinatie van betrokkenheid met enige zeggenschap de basis vormt voor de zo begeerde medeverantwoordelijkheid voor natuur. Dit geldt voor overheden, evenzogoed als voor

burgers. Zaaks is om zowel zeggenschap als verantwoordelijkheden in concrete gevallen helder te omschrijven. Kortom, stimuleer en ondersteun betrokkenheid en laat vooral die duizend bloemen bloeien. Immers:

*“Het boek der natuur
belooft ieder jaar
een nieuwe oplaag”
(Hans Christiaan Andersen)*





Literatuur

Hoofdstuk 1

Aarts, M.N.C. & Van Woerkum, C.M.J. (1994). De integratie van communicatie en overheidsbeleid. *Beleid & Maatschappij* 6, pp. 10-32.

Bervaes, J.C.A.M., Buijs, A.E., Filius, P. & Volker, C.M. (1997). Draagvlak voor natuur? Peiling bij het publiek en maatschappelijke organisaties. *Natuurverkenning '97, achtergrond-document 4*, Wageningen: DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, DLO-Staring Centrum.

Buijs, A.E. (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. In: Volker, C.M. (ed.), *Draagvlak voor natuur en landschap in de samenleving. Verslag van een themamiddag gehouden in DLO Staring Centrum Wageningen, op 11 december 1996. Staring Centrum Rapport 533*. Wageningen: DLO-Staring Centrum.

Buijs, A. (1998). *Natuurbeelden en -visies*. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Van den Eeden, N. & Oosterveld, H.J.W. (eds.), *Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten*. Wageningen, Den Haag: DLO-Instituut voor Bos- en natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, pp. 17-28.

Buijs, A.E. & Volker, C.M. (1997). *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Staring Centrum Rapport 546*, Wageningen: DLO-Staring Centrum.

Buijs, A.E., Berends, H. & Van den Berg, A. (2003). *Consument en Burger: gebruik, beleving en leefbaarheid van het platteland. Boek 2 van de vier overzichtsstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen 2000-2003*. Den Haag, Wageningen: Landbouw Economisch Instituut, Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Buijs, A.E., Coeterier, J.F., Filius, P. & Schöne, M.B. (1998). *Graadmeters sociaal draagvlak en beleving. Werkdocument DLO-Natuurplanburo-onderzoek 1998/07*, Wageningen: DLO-Staring Centrum.

Buizer, M. (2004). *Bestuurskundige kijk op verantwoordelijkheid voor natuur*. In: Overbeek, G. & Lijmbach, S. (redactie), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 87-100.

De Bakker, E. & Overbeek, G. (2005). *Van Passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid. LEI rapport 7.05.02*. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.

De Bakker, E., Van Koppen, C.S.A. & Vader, J. (2007). *Het groene hart van burgers, het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt rapport 47*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De Boer, T.A. & Schulting, R. (2002). *Zorg(en) voor natuur, draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001. Alterra-rapport 453*, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

De Molenaar, J.G. (1998). Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur. IBN-rapport 345, Wageningen: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

Duineveld, M. & Beunen, R. (2006). Draagvlak: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip. Wageningen studies in planning, analyse en ontwerp nr 8, Wageningen: Wageningen Universiteit.

Elands, B.H.M & Van Koppen, C.S.A. (2007). Indicators for the 'Convention on biodiversity 2010'. Public awareness and participation. WOt Werkdocument 53/12. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Filius, P. (1997). Institutioneel draagvlak voor natuur. IBN rapport 290, Wageningen: Instituut voor Bos en Natuuronderzoek.

Filius, P. (1998). Het belang van de context. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Van den Eeden, N. & Oosterveld, H.J.W. (eds.), Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten. Wageningen, Den Haag: DLO-Instituut voor Bos- en natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, pp. 29-36.

Filius, P., Buijs, A.E. & Goossen, C.M. (2000). Natuurbeleving door doelgroepen: waarden en wensen van jagers, sportvissers, vogelwerkgroep-leden en vrijwilligers in het landschapsbeheer. Alterra rapport 104, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Kellert, S.R. & Wilson, E.O. (1993). The biophilia hypothesis. Washington, DC: Island Press.

Keulartz, J., Swart, J.A.A. & Van der Windt, H.J. (2000). Natuurbeelden en natuurbeleid. Theoretische en empirische verkenningen. Stimuleringsprogramma Ethiek van Beleid van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) nr.00/1, Den Haag: NWO.

Leroy, P. & Gersie, J. (2004). Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijk van het natuurbeleid in Nederland. In: Overbeek, G. & Lijmbach, S. (redactie), Medeverantwortelijkheid voor natuur. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 23-44.

Levelink, P. & Nijhoff, P. (2004). Markt voor natuur. In: Overbeek, G. & S. Lijmbach, S. (redactie), Medeverantwortelijkheid voor natuur. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 143-164.

Louv, R. (2007). Het laatste kind in het bos, hoe we onze kinderen weer in contact brengen met de natuur. Utrecht: Jan van Arkel.

Margadant-van Arcken, M. (1994). Natuur en milieu uit de eerste hand. Den Haag: SDU Uitgeverij.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000). Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag: Ministerie van LNV.

- Natuurbeschermingsraad (1993). Natuur tussen de oren. Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid. Utrecht: Natuurbeschermingsraad.
- Overbeek, M.M.M. & Vader, J. (2008), Genieten van landschap en ervoor zorgen. LEI. Rapport 7.08.01, Den Haag: LEI.
- Reneman, D., Visser, M., Edelmann, E. & Mors, B. (1999). Mensenwensen, de wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving. Reeks Operatie Boomhut nr. 6. Hilversum: Intomart.
- RLG (1998). Natuurbeleid dat verder gaat, advies over voorgang en vernieuwing van het natuurbeleid. Publicatie RLG 98/8. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Schama, S. (1995). Landscape and memory. London: Fontana Press, imprint of HarperCollins publishers.
- Sollart, K. (2004). Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatie beleid. Planbureaureporten 17, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Turnhout, E., Hisschemöller, M. & Eijsackers, H. (2004). The role of views of nature in Dutch nature conservation, the case of the creation of a drift sand area in the Hoge Veluwe National Park. *Environmental Values* 13, pp. 187-198.
- Van Amstel, A.R., Hengreen, G.F.W., Meyer, C.S., Schoorl-Groen, E.F. & Van de Veen, H.E. (1988). Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling: knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO). RMNO nr 30.
- Van Bommel, S., Aarts, M.N.C. & Turnhout, E. (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur. WOt rapport 21, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Van Bommel, S., Turnhout, E., Aarts, M.N.C. & Boonstra, F.G. (2008). Policy makers are from Saturn,...citizens are from Uranus... Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area. WOt rapport 78, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Van den Eeden, N. & Filius, P. (1998). Klassieke instrumenten. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Van den Eeden, N. & Oosterveld, H.J.W. (eds.), Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten. Wageningen, Den Haag: DLO-Instituut voor Bos- en natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, pp. 37-46.
- Van de Klundert, B. (2004). Medeverantwoordelijkheid tussen zelfdiscipline en zelfsturing, tussen verheven en triviaal, tussen doel en middel. In: Overbeek, G. & Lijmbach, S. (redactie), Medeverantwoordelijkheid voor natuur. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 55-70.

Van Koppen, C.S.A. (2002). *Echte natuur: een sociaal theoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Dissertatie Wageningen Universiteit, Wageningen: Wageningen Universiteit.

Veeneklaas, F.R., Van den Eeden, N., Hekhuis, H.J., Luttik, J., De Molenaar, J.G., Volker, C.M. & Zweegman, G.J. (1997). *Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid*. Staring Centrum Rapport 593, Wageningen: DLO-Staring Centrum.

Volker, C.M. (1998). *Natuur, kennisbeleid en draagvlak*. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Van den Eeden, N. & Oosterveld, H.J.W. (eds.), *Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten*. Wageningen, Den Haag: DLO-Instituut voor Bos- en natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, pp. 9-16.

Worster, D. (1979). *Nature's economy, the roots of ecology*. New York: Anchor Press/Doubleday.

Zweers, W. (1995). *Participeren aan de natuur, ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*. Utrecht: Jan van Arkel.

Hoofdstuk 2

Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., & Buijs, A. (2008). *Participatie in waterbeheer*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

Buijs, A. E. (2009). Lay people's images of nature: frameworks of values, beliefs and value orientations. *Society and Natural Resources*, 10.1080/08941920801901 335.

Buijs, A. E., Arts, B., Elands, B., & Lengkeek, J. (in voorbereiding). *The use of social representations of nature in environmental framing strategies*. *Geoforum*.

Buizer, M. (2008). *Worlds apart: interactions between local initiatives and established policy*. Dissertatie Wageningen Universiteit. Wageningen: Wageningen Universiteit.

De Boer, S. de, Zouwen, M. v. d., Roza, P., van den Berg, J. (2007). *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid: vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld*. WOt-studie 4. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

DFW. (2008). <http://www.nationaalpark-drents-friese-wold.nl/>. Geraadpleegd op 7 september 2008.

Keulartz, J., Swart, J.A.A. & Van der Windt, H.J. (2000). *Natuurbeelden en natuurbeleid*. Theoretische en empirische verkenningen. Stimuleringsprogramma Ethiek van Beleid van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) nr.00/1, Den Haag: NWO.

Staatsbosbeheer. (2007). Jaarverslag 2006. Driebergen: Staatsbosbeheer.

Stoll-Kleemann, S. (2001). Barriers to nature conservation in Germany: A model explaining opposition to protected areas. *Journal of environmental psychology*, 21(4), pp. 369-385.

Hoofdstuk 3

Bal, R., Bijker, W.E. & Hendriks, R. (2002). Paradox van wetenschappelijk gezag, over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad. Den Haag: Gezondheidsraad.

Bateson, G. (1979). *Mind and Nature: a necessary unity*. Toronto: Bantam Books.

Cooke, B. & Kothari, U. (2001). The case for participation as tyranny. In: Cooke, B. & Kothari, U. (eds.), *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books, pp. 1-16.

Ellis, R. & Waterton, C. (2004). Environmental citizenship in the making: the participation of volunteer naturalists in UK biological recording and biodiversity policy. *Science and Public Policy* 31(2), pp. 95-105.

Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City/New York: Anchor.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: an essay on the organisation of experience*. New York: Harper Colophon.

Gray, B. (2003). Framing of environmental disputes. In: Lewicki, R. Gray, B. & Elliott, M. (eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts. Concepts and cases*. Washington: Island Press.

Gray, B. (2004). Strong opposition: frame-based resistance to collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14(3), pp. 166-176.

Hajer, M.A. (2005). Setting the stage. A dramaturgy of policy deliberation. *Administration & Society* 2005 (36), 6, pp. 624-647.

Hanke, R.C., Gray, B. & Putnam, L. (2002). Differential Framing of Environmental Disputes by Stakeholder Groups. *AoM Conflict Management Division 2002 Mtgs. No. 13171*. <http://ssrn.com/abstract=320364>

Kabeer, N. (1996). *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. New Delhi: Kali for Women.

Kothari, U. (2001). Power, knowledge and social control in participatory development. In: Cooke, B. & Kothari, U. (eds.), *Participation, the new tyranny?* London: Zed Books, pp. 139-152.

Lawrence, A. & Turnhout, E. (in voorbereiding). Personal meaning in the public space, the bureaucratization of biodiversity in the UK and the Netherlands. *Journal of Rural Studies*.

Leach, M., Scoones, I. & Wynne, B. (2005). Science and citizens, globalization and the challenges of engagement. London, New York: Zed Books.

Morris, C. & Potter, C. (1995). Recruiting the new conservationists: farmers' adoption of agri-environmental schemes in the U.K. *Journal of Rural Studies* 11, pp. 51-63.

Mouffe, C. (1993). *The return of the political*. London:Verso.

Rowe, G. & Frewer, L.J. (2000). Public participation methods, a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values* 25 (1), pp. 3-29.

Schön, D. & Rein, M. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and policy: the international journal of knowledge transfer and utilization* Spring 1996. Vol. 9, no 1, pp 85-104.

Turnhout, E., Van Bommel, S. & Aarts, N. (2008). *Maakbare burgers? Participatie, betrokkenheid en burgerschap in de Drentsche Aa*. Jaarboek Kennissamenleving. Deel 4: Burger in Uitvoering, Amsterdam: Aksant.

Turnhout, E. Van Bommel, S. & Aarts, N. (in voorbereiding) *Creating citizens? Performing citizenship in participatory environmental governance*. *Environment and Planning A*.

Van Bommel, S. & Roling, N. (2004). *The Drentsche Aa area in the Netherlands*. SLIM Case Study Monograph. Open University, Milton Keynes.

Van Bommel, S., Aarts, M.N.C. & Turnhout, E. (2006). *Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*. WOt rapport 21, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Van Bommel, S., Turnhout, E., Aarts, M.N.C. & Boonstra, F.G. (2008). *Policy makers are from Saturn,...citizens are from Uranus....Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area*. WOt rapport 78, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Hoofdstuk 4

Aalbers, C. (1997). *Use of Contractual Approach in the Project "Management of Forest Resources in the Kita District, Mali"*. Development Policies Department. Geneva, Switzerland: International Labour Office.

Aalbers, C. (2002). *Case II: Contacts through contracts; residents managing public green space in Utrecht*. In: Aalbers, C., Ekamper, T. Tjallingii, S. & van den Top, M. (eds.), *The Utrecht-Houten case study*, Greenscom Work Package 4. Wageningen: Alterra, pp. 55-84.

Aalbers, C.B.E.M. (2003). *Veel te winnen door samenwerking aan openbaar groen in de stad*, Greenscom: veertien Europese ervaringen. *Groen* 59 (6), pp.32-41.

Aalbers, C. (2006). Bewonersparticipatie in gemeenten: het groen uit de bomen kijken. In: Hassink, J. (ed.), *Gezond door landbouw en groen; de betekenis van landbouw en groen voor de gezondheid van de stedelijke samenleving*. Assen: Van Gorcum.

Aalbers, C. & Compaoré, G. (1995). *Institutional confrontations between development partners*. Geneva, Switzerland: International Labour Office.

Aalbers, C.B.E.M. & Bezemer, V. (2005). *Bewonersinbreng in groen, participatief onderzoek van buurtgroen in Osdorp en Deelgemeente-Noord en de basis voor samenwerking met bewoners*. Alterra Rapport 1187. Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Aalbers, C.B.E.M., Haars, A. & De Ruiter, E.M.V. (2006). *Lessen in Vertrouwen, Bewoners participeren in planvorming voor het Botteskerkpark, Amsterdam-Osdorp*. Alterra en Amsterdams Steunpunt Wonen. Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Anon. (2006). *Bewonersinbreng Groen Reimerswaalbuurt*. Uitkomsten van de interviews met bewoners uit de Reimerswaalbuurt over de inrichting van de buitenruimte in de nieuwe Reimerswaalbuurt. Intern verslag i.o.v. Woonbedrijf Ymere. Wageningen: Alterra en Amsterdams Steunpunt Wonen.

Attwell, K. & Jensen, O.M. (2002). *The Aarhus Study, Greenscom Work Package 8. By og Byg*: Statens Byggeforskiningsinstitut.

Auclair, E. & Vanoni, D. (2003). *Evaluation of the case studies, Greenscom Work Package*. Paris, France: FORS-Recherche sociale.

Birgersson, L., Malbert, B. & Strömberg, K. (2001). *Governance and Communication, Greenscom Work Package 1*. Gothenburg, Sweden: Chalmers University of Technology.

Buijs, A.E. (2008). *Immigrants Between two Cultures: Social Representations Theory and Images of Nature*. In: De Haan, H.J. & Van der Duim, V.R. (eds.), *Landscape, Leisure and Tourism, Socio-spatial Studies in Experiences, Practices and Policies*. Delft: Eburon Delft, pp. 43-61.

De Man, R. (2007). *De impact van buurtinitiatieven in de multiculturele buurt op de sociale cohesie*. Afstudeerscriptie Sociaal-Ruimtelijke Analyse. Wageningen: Wageningen Universiteit.

De Ruiter, E. (2004). 'Het gaat niet over rozen...'; het contract als 'tool for transition' op het gebied van stedelijk groenbeheer, met bijzondere aandacht voor jongeren. Afstudeerscriptie Landgebruiksplanning. Wageningen: Wageningen Universiteit.

De Ruiter, E.M.V. & Aalbers, C.B.E.M. (2005). 10 Rotterdammers, 118 foto's, onderzoek naar de waardering en beleving van groen onder bwonersgroepen in de deelgemeente Rotterdam-Noord. Alterra-rapport 1221. Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

G4 (2008). Factsheet Demografie. http://www.grotevier.nl/binaries/g4/bulk/factsheets/factsheet_demografie.pdf. Geraadpleegd 6 november 2008.

Lundgren Alm, E., Malbert, B. & Korhonen, P. (2002). The Göteborg Case Study, Greenscom Work Package 7. Gothenburg, Sweden: Chalmers University of Technology.

Marlet, G. & Van Woerkens, C. (2006). Atlas voor gemeenten 2006; de 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000). Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van VenW & Ministerie van EZ (2004). Nota Ruimte. Den Haag: Ministerie van VROM.

Mitros (2002). Woonmilieus in beeld. Mitros Cahier 04.07.2002. Utrecht: Mitros.

Woestenburg, M. Buijs, A.E. & Timmermans, W. (2003). Wie is bang voor de stad? Essays over ruimtelijke ordening, natuur en verstedelijking. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.

Hoofdstuk 5

Buijs, A.E. & Volker, C.M. (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Staring Centrum Rapport 546, Wageningen: DLO-Staring Centrum.

De Bakker, E., Van Koppen, C.S.A. & Vader, J. (2007). Het groene hart van burgers, het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt rapport 47. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De Boer, T.A. & Schulting, R. (2002). Zorg(en) voor natuur, draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001. Alterra-rapport 453, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Filius, P., Buijs, A.E. & Goossen, C.M. (2000). Natuurbeleving door doelgroepen: waarden en wensen van jagers, sportvissers, vogelwerkgroepleden en vrijwilligers in het landschapsbeheer. Alterra rapport 104, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Hoofdstuk 6

Dagevos, J.C., Luttik, J., Overbeek M.M.M. & Buijs, A.E. (2000). Tussen nu en straks, trends en hun effecten op de groene ruimte. LEI Rapport 4.00.05. Den Haag: LEI.

- De Bakker, E., Van Koppen, C.S.A. & Vader, J. (2007). Het groene hart van burgers, het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt rapport 47. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Edelenbos, J., (2000). Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht: Lemma.
- Hessing, E., Reuling, A. & Mulder, S. (2004). Het WIN-modelTM; een segmentatie van de Nederlandse bevolking. Amsterdam: TNS NIPO.
- Holbrook, M.B. (1999). Consumer value. A framework for analysis and research. London: Routledge.
- Meeusen, M.J.G., Beekman, V., De Graaff, R.P.M. & Van der Kroon, S.M.A. (2003). Biologische waarden in tweevoud; Waarden als determinanten van communicatie en samenwerking in biologische voedselketens. LEI Rapport 5.03.05. Den Haag: LEI.
- Ministerie van LNV & Ministerie van VROM (2008). Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Overbeek, M.M.M. (2008). Waarom burgers verschillend bijdragen aan landschap. Landschap 25(2), pp. 94-102.
- Overbeek, M.M.M. & Vader, J. (2008). Genieten van landschap en ervoor zorgen. LEI Rapport 7.08.01. Den Haag: LEI.
- Overbeek, M.M.M., Bogaardt, M.J. & Vader, J. (2009). Burgers en overheid samenwerkend voor landschap. Local Ownership in de praktijk. LEI rapport 2009.002. Den Haag: LEI.
- Overbeek, M.M.M., Somers, B.M. & Vader, J. (2008). Landschap en burgerparticipatie. WOt rapport 65. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Trouw (2009). Samenwerking in landschapsbeleid verloopt moeizaam & Wel beschermd, geen museumdorp. 10 maart 2009, p. 5.
- Van Bommel, S., Aarts, M.N.C. & Turnhout, E. (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur. WOt rapport 21, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Van Woerkom, M. (2006). Al doende telt men; Vrijwilligers in de Monitor Kleine Landschapselementen. Afstudeerscriptie Bos- en Natuurbeheer. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Hoofdstuk 7

Buijs, A.E. & Volker, C.M. (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Staring Centrum Rapport 546, Wageningen: DLO-Staring Centrum.

- CBS, 2007. CBS Dagtochten Survey, www.cbs.nl.
- De Bakker, E., Van Koppen, C.S.A. & Vader, J. (2007). Het groene hart van burgers, het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt rapport 47. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- De Boer, T.A. & Schulting, R. (2002). Zorg(en) voor natuur, draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001. Alterra-rapport 453, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.
- DEFRA (2003). A biodiversity strategy for England; Measuring progress: baseline assessment. England: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Dumortier, M., De Bryun, L., Hens, M., Peymen, J., Schneiders, A., Van Daele, T., Van Reeth, W., Weyembergh, G. & Kuijken, E. (2005). Nature Report 2005; State of Nature in Flanders: Summary. Brussels: Institute of Nature Conservation.
- Dunlap, R. E., Van Liere, K. D. *et al.* (2000). Measuring endorsement of the New Ecological Paradigm: a revised NEP scale. *Journal of Social Issues* 56, pp. 425-442.
- European Environment Agency (2007). Halting the loss of biodiversity by 2010: proposal for a first set of indicators to monitor progress in Europe. EEA Technical report No 11/2007. Copenhagen: EEA.
- Elands, B.H.M & Van Koppen, C.S.A. (2007). Indicators for the 'Convention on biodiversity 2010'. Public awareness and participation. WOt Werkdocument 53/12. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Leijser, E. (2006). Ik ben afschuwelijk perfectionistisch. NCRV-gids 33, 19 t/m 25 augustus 2006. Ministerie van LNV (2008). Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd. Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011. Den Haag: Ministerie van LNV.
- MNC (2007). Milieu en Natuur Compendium. www.milieuennatuurcompendium.nl. Bilthoven, Voorburg en Wageningen: MNP, CBS en WUR. Geraadpleegd 17 juli 2007.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2005). Handbook of the Convention on Biological Diversity. London: Earthscan.
- Stichting KijkOnderzoek (2007). Jaarrapport 2007. <http://www.kijkonderzoek.nl/>.
- TNS Opinion & Social (2008). Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 295. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm
- Van Koppen, C.S.A. (2002). Echte natuur: een sociaal theoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Dissertatie Wageningen Universiteit, Wageningen: Wageningen Universiteit.

Hoofdstuk 8

Aarts, N. (1998). Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Dissertatie Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen: Landbouwwuniversiteit Wageningen.

Aarts, M.N.C. & Van Woerkum, C.M.J. (1995). The communication between farmers and government about nature. *European Journal of Agricultural Education and Extension*, 2(2), pp. 1-11.

Frissen, P. (2007). De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid. Amsterdam: Van Gennep.

Frissen, V. (1999). De participatieparadox: maatschappelijke en politieke participatie op het Internet. In: Cuilenburg, J., Neijens, P. & Scholten, O. (red.). *Media in overvloed. Mens en Maatschappij*, 74, pp. 150-164.

Lindblom, Ch.E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.

Pörksen, U. (1990). *Plastictaal*. Utrecht, Het Spectrum.

Van Woerkum, C.M.J., Aarts, M.N.C. & Padmos, H. (2006). Wat burgers zeggen en consumenten doen: analyse van een schijntegenstelling. *Bestuurswetenschappen*, 60(1), pp. 25-41.

Whittington, R. (2001). *What is strategy and does it matter?* London: Routledge.

Over de auteurs

Aalbers, C.B.E.M. (Carmen) is als senior onderzoeker verbonden aan het team Stadsregionale Ontwikkeling van Alterra.

Aarts, M.N.C. (Noelle) is als universitair hoofddocent verbonden aan de leerstoelgroep Communicatiestrategieën van Wageningen Universiteit. Tevens is zij bijzonder hoogleraar Strategische Communicatie aan de Universiteit van Amsterdam (Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen).

Bakker, E. de (Erik) is als senior onderzoeker verbonden aan de afdeling Maatschappijvraagstukken van het LEI.

Bommel, S. van (Severine) is als onderzoeker verbonden aan zowel de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid als de Sectie Communicatiewetenschap van Wageningen Universiteit.

Buijs, A.E. (Arjen) is als senior onderzoeker verbonden aan het team Mens en Ruimte van Alterra en als universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid van Wageningen Universiteit.

Elands, B.H.M. (Birgit) is als universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid van Wageningen Universiteit.

Koppen, C.S.A. van (Kris) is als universitair hoofddocent verbonden aan de leerstoelgroep Milieubeleid van Wageningen Universiteit.

Overbeek, M.M.M. (Greet) is als senior onderzoeker verbonden aan de afdeling Maatschappijvraagstukken van het LEI.

Turnhout, E. (Esther) is als universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid van Wageningen Universiteit.

Vader, J. (Janneke) is als onderzoeker verbonden aan de afdeling Maatschappijvraagstukken van het LEI.

Alterra, LEI en Wageningen Universiteit zijn onderdeel van Wageningen UR.

Verschenen WOt-studies

Nr. 1 Bosch, F. van den, 2005, *Natuur in beleidsprocessen*.

Nr. 2 Oenema, O., J.W.H. van der Kolk & A.M.E. Groot, 2006, *Landbouw en milieu in transitie*.

Nr. 3 Heide, M. van der, E. Bos & J. Vreke, 2006, *Analyseren en evalueren van beleidsmaatregelen met een effect op natuur en milieu*.

Nr. 4 Boer, S. de, M. van der Zouwen, P. Roza & J. van den Berg, 2007, *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschaps beleid; Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld*.

Nr. 5 Buijs, A.E., M.H.G. Custers & F. Langers, 2007, *Natuur door andere ogen bekeken; De natuurbeleving van allochtonen en jongeren*.

Nr. 6 Knotters, M. (red.), 2008, *Een blik op monitoring van de natuurlijke leefomgeving*.

Nr. 7 Vullings, L.A.E., 2008, *Even afrekenen alstublieft. Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld*.

Nr. 8 Brouwer, F.M. & G.H.P. Dirkx (red.), 2008, *Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid*.

Nr. 9 Elands, B.H.M & Turnhout E.(red.) 2009, *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*

Natuur vinden we allemaal belangrijk. Zo lijkt het tenminste als je ziet hoeveel mensen helpen met het knotten van wilgen, meedoen aan het tv-programma 'het mooiste plekje van Nederland', wandelen in het bos of geld geven aan natuurbeschermingsorganisaties. Maar betekent dat ook dat het natuurbeleid draagvlak heeft? Betekent het dat mensen betrokken zijn bij het natuurbeleid en het natuurbeheer? En zijn draagvlak en betrokkenheid eigenlijk te sturen en te bevorderen? Deze studie beschouwt deze vragen vanuit verschillende invalshoeken en laat uiteindelijk zien dat betrokkenheid bij de natuur verschillende vormen aanneemt, afhankelijk van de specifieke context, cultuur en dagelijkse praktijk van mensen die met de natuur te maken hebben. Mensen willen van alles in en om de natuur, maar ieder op eigen wijze.