

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)*



