



Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid

Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak

A.E. Buijs, B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen

| WOt-technical report 103



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De reeks 'WOT-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid

Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak

A.E. Buijs, B.H.M. Elands, C.S.A. van Koppen, m.m.v. N. Warmelink

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2017

WOt-technical report 103

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/428786

Referaat

Buijs, A.E., B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen (2017). *Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 103. 82 blz. 19 fig.; 2 tab.; 64 ref.; 2 bijl.

Dit rapport over vijentwintig jaar burgerbetrokkenheid analyseert de ontwikkelingen in publiek draagvlak tussen 1990 en 2017 in combinatie met de ontwikkelingen in het beleidsdiscours over burgerbetrokkenheid bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Op basis van onderscheid tussen instrumentele en principiële argumenten voor natuurbescherming worden drie beleidsdiscoursen onderscheiden: Vanaf 1990 is het 'Ecologie Voorop' discours dominant geweest. Rond 2000 is tijdelijk het 'Verbreiding en Verankerung' discours belangrijk geweest en na een disruptie in 2011 zien we de opkomst van het 'Co-creatie en Economie' discours. Alhoewel beleidsdiscours en publiek draagvlak vooral door externe factoren worden beïnvloed, lijkt de maatschappelijke kritiek op het natuurbeleid een weerslag gehad te hebben op het publiek draagvlak voor het natuurbeleid vanaf 2006. In de draagvlakenquête van 2017 is zichtbaar dat het publiek draagvlak zich herstelt van de dip tussen 2006 en 2013. Tegelijkertijd blijken de meeste burgers natuurbescherming niet als een acuut beleidsprobleem te zien.

Trefwoorden: Burgers, draagvlak, betrokkenheid, natuurbeleid, discours

Abstract

Buijs, A.E. B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen (2017). *Twenty-five years of public engagement in nature policy. An analysis of policy discourses and public support*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WUR. WOt-technical report 103. 82 p.; 19 fig.; 2 tab.; 64 ref.; 2 app.

This report on public engagement with nature conservation between 1990 and 2017 focuses on public support for nature conservation and on policy discourses about public engagement. Based on a distinction between instrumental and idealistic motivations for engaging with the general public, three policy discourses on public engagement are described: Ecology First, Broadening and Embedding, and Co-creation and Economy. Although policy discourses and public opinion are influenced by a multitude of external factors, critical discourses on nature conservation policies seem to have contributed to a decrease in public support for nature conservation policies from 2006 onwards. The latest questionnaire results from 2017 suggest that public support for nature conservation policy is increasing. Meanwhile, most people do not consider nature conservation a priority for government policy.

Keywords: public, support, engagement, nature policy, discourse

© 2017 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: arjen.buijs@wur.nl

Wageningen University, Forest and Nature Conservation Policy Group

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00 ; e-mail : office.fnp@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord Vooraf

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek naar vijftientig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Dit rapport is de weerslag van enerzijds een kwalitatief onderzoek naar argumenten en beleidsdiscoursen in het natuurbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, en zijn voorgangers) en anderzijds van de secundaire analyse van gegevens over publiek draagvlak voor en burgerbetrokkenheid bij het natuurbeleid. Deze gegevens zijn afkomstig uit de verschillende draagvlakquêtes zoals tussen 1997 en 2017 uitgevoerd door WEnR in opdracht van de WOt Natuur & Milieu en uit diverse EuroBarometer-studies rondom biodiversiteit, uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie.

De auteurs bedanken alle geïnterviewden voor hun bereidwilligheid, Nick Warmelink voor zijn bijdrage aan de interviews en de eerste analyses en Natasha de Sena voor het ontwerp van de figuren.

We danken Hans van den Heuvel (LNV), Roel van Raaij (LNV), Eva Kunseler (Planbureau voor de Leefomgeving, PBL), Saskia van Broekhoven (PBL) en Froukje Boonstra (Wageningen Environmental Research) voor hun deelname aan de workshops en hun waardevolle commentaar op eerdere versies van het rapport. Daarnaast danken we de respondenten voor hun deelname aan het onderzoek en voor hun commentaar op het concept-rapport

Wij wensen u veel leesplezier.

Arjen Buijs, Birgit Elands en Kris van Koppen

Inhoud

Woord Vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Betrokkenheid en draagvlak	20
1.3 Discoursanalyse burgerbetrokkenheid	21
1.4 Publieksonderzoek burgerbetrokkenheid	23
2 Ontwikkelingen in het beleidsdiscours	27
2.1 Samenvatting	27
2.2 Argumenten voor burgerbetrokkenheid	28
2.2.1 Inleiding tot de argumenten	28
2.2.2 Instrumentele argumenten	29
2.2.3 Principiële argumenten	33
2.3 Discoursen over burgerbetrokkenheid	35
2.4.1 Dynamiek in de discoursen	41
2.4.2 Stabiliteit van het Ecologie Voorop discours	43
3 Ontwikkelingen in publiek draagvlak en materiële betrokkenheid	47
3.1 Conclusies	47
3.2 Belang van natuurbehoud	47
3.3 Steun voor natuurbeleid	49
3.3.1 Natuur als beleidsprioriteit	49
3.3.2 Verantwoordelijkheid voor natuur	50
3.3.3 Belang donker- en lichtgroene beleidsmaatregelen	51
3.4 Materiële betrokkenheid: natuurbetrokken gedrag	52
3.4.1 Samenvattend overzicht	52
3.4.2 Extensieve gebruiker	53
3.4.3 Intensieve gebruiker	54
3.4.4 Extensieve beschermer	54
3.4.5 Intensieve beschermer	56
3.4.6 Extensieve beslisser	56
3.5 Intensieve beslisser	57
4 Conclusie en reflectie	59
4.1 Conclusies	59
4.2 Reflectie op het beleidsdiscours	60
4.3 Reflectie op ontwikkelingen in publieke betrokkenheid	63
4.4 Relatie tussen publiek draagvlak en publieke materiële betrokkenheid en het beleidsdiscours	64
4.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek naar publiek draagvlak	65
Referenties	69
Verantwoording	73
Bijlage 1 Gebruikte bronnen en interviews	75
Bijlage 2 Indicatoren en enquêtevragen	77

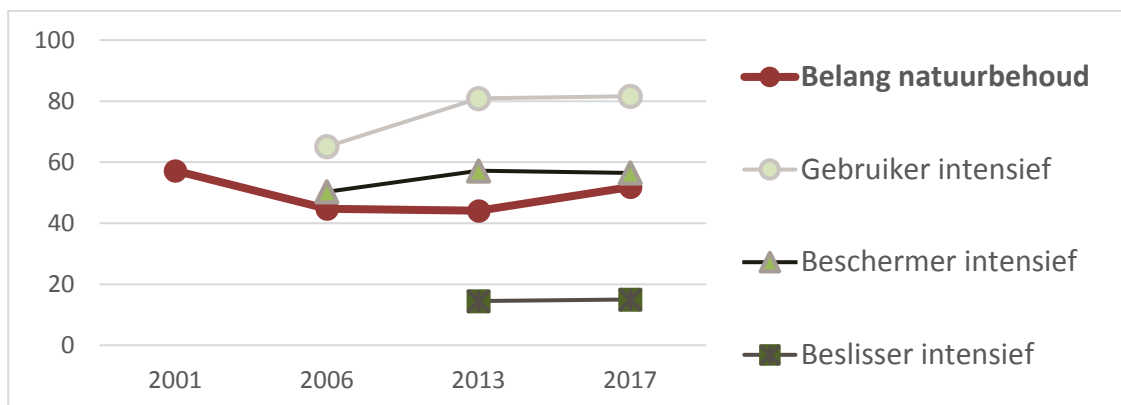
Samenvatting

Vermaatschappelijking van het natuurbeleid is geen nieuw onderwerp. Ook de afgelopen decennia zijn pogingen gedaan het natuurbeleid te vermaatschappelijken. Het is daarom leerzaam om terug te kijken naar de geschiedenis van de vermaatschappelijking in het natuurbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en zijn voorgangers. In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) analyseren we in dit rapport de visies op burgerbetrokkenheid ('discoursen') in het overheidsbeleid van de afgelopen 25 jaar en de argumenten voor burgerbetrokkenheid die daarbij een rol spelen. Daarnaast beschrijven we de ontwikkelingen in het publieke discours gedurende de afgelopen 20 jaar aan de hand van de diverse enquêtes die in opdracht van het PBL en de Europese Commissie zijn gehouden. Ten slotte onderzoeken we de relatie tussen ontwikkelingen in publiek draagvlak en de beleidsdiscoursen over burgerbetrokkenheid.

Publiek draagvlak en betrokkenheid 1997-2017

Op basis van twintig jaar publieksenquêtes van het PBL en de WOT Natuur & Milieu (1997-2017) kan geconcludeerd worden dat het publieke draagvlak voor natuurbescherming groot is. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat natuurbescherming door de meeste burgers niet als acuut beleidsprobleem wordt gezien. Een meerderheid van de Nederlanders erkent het belang van natuurbehoud (figuur S1; rode lijn). Na een duidelijke dip in draagvlak in 2006 en 2013 is de steun voor natuurbehoud in 2017 weer significant gestegen. De dip laat zien dat de steun niet onvoorwaardelijk is, zeker niet als in tijden van economische crisis het beeld ontstaat dat economische belangen bedreigd worden. Opvallend is echter dat de daling in publiek draagvlak al zichtbaar is in 2006, vóór de economische crisis, maar wel in een tijd dat regelmatig kritiek klonk op de sterk juridische (of 'rigide') inbedding en uitvoering van het natuurbeleid.

In 2013 stabiliseerde het publiek draagvlak, waarna het in 2017 weer gestegen is. Ondanks het feit dat de steun voor natuurbehoud hoog is, vindt slechts een klein percentage van de Nederlandse bevolking het een prioritair beleidsthema. Bovendien daalt dit aandeel langzaam maar gestaag. Er is grote steun voor 'donkergroene' beleidsmaatregelen, zoals de bescherming van natuurgebieden en biodiversiteit. Hiermee samenhangend voeren vooral principiële en morele motieven voor natuurbescherming de boventoon in het publieke draagvlak voor natuurbeleid. Het belang van natuur en biodiversiteit voor klimaatadaptatie en economische ontwikkeling worden in toenemende mate genoemd als argument voor natuurbescherming. De ernst van het biodiversiteitsverlies op mondiaal niveau wordt als een urgenter probleem gezien dan biodiversiteitsverlies op nationaal niveau. De bevolking is duidelijk in haar visie op verantwoordelijkheden: natuur wordt gezien als een collectief goed waarvoor primair de overheid verantwoordelijk is en blijft. Maatschappelijke partijen worden hooguit als medeverantwoordelijk gezien, waarbij vooral wordt gekeken naar natuurbeschermingsorganisaties en agrariërs. Burgers en overig bedrijfsleven scoren het laagst.



Figuur S1: Historische ontwikkeling in vier indicatoren voor publiek draagvlak: Percentage mensen dat belang hecht aan natuurbehoud en percentage dat als 'gebruiker', 'beschermer' of 'beslissers' natuurbetrokken activiteiten onderneemt.

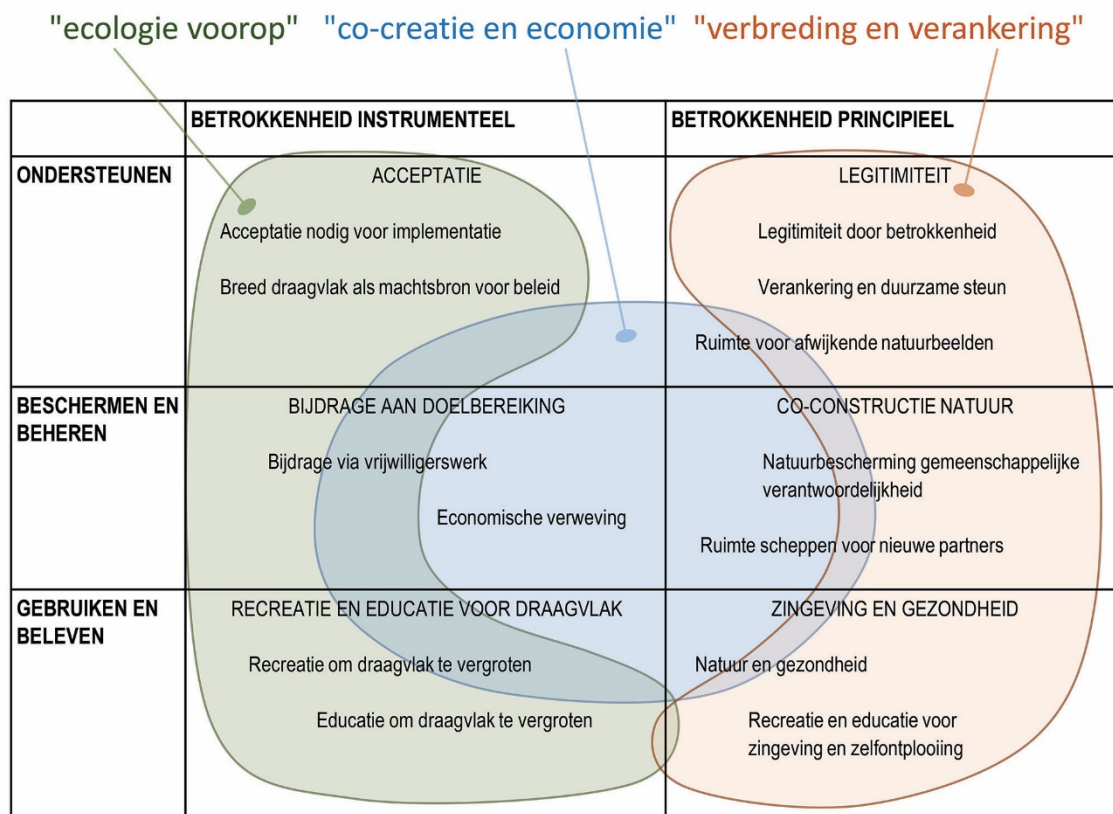
De betrokkenheid van burgers in de rol van gebruiker is heel hoog: mensen bezoeken regelmatig natuurgebieden en maken veel en veelzijdig gebruik van informatiebronnen. Een kleinere groep is actief als beschermer. Het gaat hierbij echter vooral om relatief laagdrempelige maatregelen, zoals het ophangen van nestkassjes. Weinig Nederlanders zijn actief in de vorm van beïnvloeding van besluitvorming, via bijvoorbeeld beleidsparticipatie of burgerinitiatief (figuur S1; groene lijnen).

Argumenten voor burgerbetrokkenheid in het beleidsdiscours

Naast een analyse van het publieke draagvlak hebben we ook onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen van het beleidsdiscours over burgerbetrokkenheid binnen het verantwoordelijke ministerie (LNV dan wel Economische Zaken). We zien hierin twee soorten argumenten voor burgerbetrokkenheid steeds terugkomen: instrumentele en principiële argumenten.

Instrumentele argumenten richten zich op de bijdrage die burgerbetrokkenheid kan leveren aan de succesvolle implementatie van door deskundigen geformuleerde natuurdoelen. Acceptatie is nodig voor de implementatie van staand beleid of dient als machtsbron binnen beleidsdiscussies. Economische verweving en vrijwilligerswerk leveren concrete bijdragen aan doelbereiking en recreatie en educatie worden primair gezien als bronnen van algemene steun voor natuurbeheer onder grote groepen Nederlanders.

Daarnaast, en soms daartegenover staan *principiële argumenten*. Principiële argumenten draaien niet om het verwerven van steun voor het bestaande natuurbeleid, maar om het aangaan van een dialoog met de samenleving om stevig verankerde legitimiteit voor natuurbescherming te verkrijgen, ook op de lange termijn. Betrokkenheid wordt niet alleen ingevuld als middel voor het bereiken van ecologische doelen, maar wordt ook opgevat ook als een normatief, op zichzelf nastrevenswaardig doel voor het natuurbeleid. Legitimiteit voor het beleid wordt gezocht via een deliberatie proces met ruimte voor verschillende natuurbeelden en voor aanpassingen in doelen en middelen van het beleid. Het belang van co-constructie en het zoeken van nieuwe partners krijgt veel aandacht. De nadruk van natuurbescherming ligt niet alleen op maximale bescherming van de ecologische waarde van de natuur, maar ook op de waarde van natuur voor mensen in hun dagelijks leven, voor gezondheid en zingeving. In figuur S2 staan de belangrijkste argumenten weergegeven.



Figuur 2: Grafische weergave van de argumenten die een rol spelen binnen de drie discoursen

Drie belangrijke discourses

De argumenten voor burgerbetrokkenheid vormen bouwstenen voor drie verschillende discourses over burgerbetrokkenheid: 'Ecologie Voorop', 'Verbreding en Verankering' en 'Co-creatie en Economie'. Figuur S2 geeft een overzicht van de drie onderscheiden discourses in relatie tot de argumenten die elk discours typeren.

Ecologie Voorop

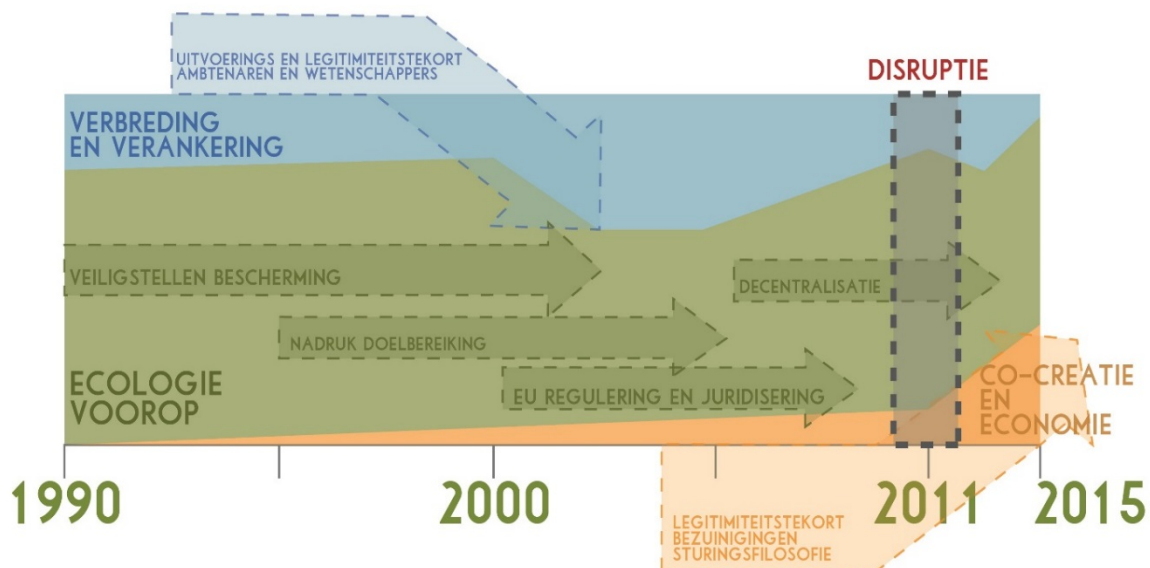
Het Natuurbeleidsplan van 1990 kan gezien worden als de institutionalisering van het *Ecologie Voorop discours*. In het *Ecologie Voorop discours* staat maximale bescherming van de natuur voorop. Ecologische doelen staan centraal, ecologische kennis is richtinggevend voor het beleid en burgerbetrokkenheid wordt vooral instrumenteel opgevat, als middel om staand beleid te kunnen implementeren. Educatie en recreatie zijn vooral in de beginjaren niet onbelangrijk, maar worden ook vooral instrumenteel opgevat. Dit discours heeft sterk bijgedragen aan de formalisering en juridisering van het beleid, deels doelbewust als manier om de ecologische belangen van natuurbescherming te borgen. Het *Ecologie Voorop discours* is vanaf 1990 dominant geweest en grotendeels gebleven. Voorstanders van dit discours zijn erin geslaagd alternatieve discourses op afstand te houden. Bestuurlijke en internationale ontwikkelingen, zoals de formalisering van beschermingsdoelen op basis van Europese regelgeving, hebben bijgedragen aan de sterke positie van dit discours. Niettemin vinden wij ook belangrijke discourses die deze positie aanvechten.

Verbreding en Verankering

Vanaf eind jaren negentig zien we de opkomst van het *Verbreding en Verankering discours*. Dit discours werd een belangrijk tegengeluid ten opzichte van het *Ecologie Voorop discours*. Vanuit ambtenaren en wetenschappers kwam kritiek op het *Ecologie Voorop discours*. Zij interpreteerden de toenemende uitvoerings- en legitimiteitstekort van het natuurbeleid als een aanwijzing dat het *Ecologie Voorop* aangepast of vervangen zou moeten worden. Een koerswijziging van het op technocratische leest geschoeide natuurbeleid was volgens hen nodig om, samen met burgers, natuurbescherming op lange termijn veilig te stellen en verder te ontwikkelen. In het *Verbreding en Verankering discours* staan principiële argumenten centraal, waarbij burgerbetrokkenheid belangrijk wordt gevonden omwille van duurzame legitimiteit, co-constructie en zingeving. Gestreefd werd naar het vergroten van de legitimiteit van het beleid, in samenspraak met de maatschappij en met meer ruimte voor afwijkende natuurbeelden en 'mensenwensen' binnen het natuurbeleid. Uiteindelijk doel was dat de verantwoordelijkheid voor natuur in de samenleving breed zou worden opgepakt. Alhoewel dit discours een belangrijke inspiratiebron is geweest voor de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000), bleef het *Ecologie Voorop discours* dominant. Het *Verbreding en Verankering discours* had enige invloed in de daaropvolgende jaren, maar verdween grotendeels naar de achtergrond. De meeste invloed was er in de 'lichtgroene' natuur, bijvoorbeeld in en om de stad, waar meer ruimte kwam voor recreatie en participatie. Wat betreft de 'donkergroene' natuur van de 'echte' natuurgebieden bleef de dominante van het *Ecologie Voorop discours* uiteindelijk in stand.

Co-creatie en Economie

Het kabinet Rutte I, met staatssecretaris Bleker betekende een verstoring van de bijna vanzelfsprekende dominantie van het *Ecologie Voorop discours*. Mede door de waarschuwing die hiervan uitging, maar ook vanwege andere factoren, zoals de opkomst van het denken in ecosysteemdiensten, komt vanaf 2012 een belangrijk nieuw discours opzetten, het *Co-creatie en Economie discours*. Daarin wordt natuurbescherming, net als in het *Verbreding en Verankering discours*, gepresenteerd als gezamenlijke verantwoordelijkheid en wordt ruimte geschapen voor nieuwe partners. Toch vormt het *Co-creatie en Economie discours* duidelijk een ander discours. Nieuwe partners worden vooral gezocht met het oog op de hulpbronnen die ze meebrengen, zoals geld, grond, tijd, of ideeën. Burgers kunnen hier ook onder vallen, maar bedrijven zijn de primaire doelgroep. In tegenstelling tot het *Verbreding en Verankering discours*, staan voornamelijk instrumentele argumenten rondom doelbereiking, effectiviteit en groene economie op de voorgrond. In de Rijksnatuurvisie (2014) komt dit discours duidelijk voren, met name waar de visie stelt dat bescherming van natuur alleen zinvol is als daarop een 'bouwwerk' staat van duurzaam benutten van natuur en biodiversiteit. Voor dit bouwwerk legt de visie het initiatief en de regie bij de 'energieke samenleving'. Daarnaast blijft het *Ecologie Voorop discours* van kracht: het 'fundament' onder het bouwwerk is de bescherming en ontwikkeling van natuur waarvoor de overheid (rijk en provincies) garant dient te staan; met name gaat het dan om natuurdoelen die Nederland internationaal heeft afgesproken. Figuur S3 geeft de ontwikkelingen van de beleidsdiscourses in de tijd weer.



Figuur S3: Schematische weergave van de ontwikkeling van de beleidsdiscoursen door de tijd

De ontwikkeling in discoursen speelt zich af tegen de achtergrond van bredere veranderingen in beleid en maatschappij. Eén daarvan is de decentralisatie van natuurbeleid van Rijk naar provincies, een ontwikkeling die al sinds de jaren negentig gaande is, maar die in de afgelopen vijf jaar krachtig is doorgezet. Deze decentralisatie is niet op de laatste plaats ingezet als middel om vermaatschappelijking van het natuurbeleid te bewerkstelligen. Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit inderdaad leidt tot meer burgerbetrokkenheid. Een andere verandering betreft de opvattingen over sturing door de overheid, die verschoven zijn van 'rechtmatige overheid' naar presterende, netwerkende en responsieve overheid. Economische verweving en efficiënte doelbereiking passen in het beeld van een presterende overheid, terwijl gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en ruimte voor nieuwe partners goed passen bij netwerkende en responsieve vormen van sturing.

Beargumenteed kan worden dat het Ecologie Voorop discours zichzelf uiteindelijk in de staart bijt. De ecologische prioritering en juridisering gebaseerd op dit discours geeft enerzijds kracht aan het discours, maar is ook een zwakte. De sterke positie van het Ecologie Voorop discours heeft geleid tot een verstarring van doelen en middelen en een verregaande juridisering van de processen. Vernieuwing van het discours is hierdoor achterwege gebleven en de groeiende kritiek uit de samenleving heeft niet geleid tot een 'zachte' aanpassing van het discours, waarna onder Rutte I een harde ingreep plaatsvindt. Daarnaast richt de aandacht binnen dit discours zich vooral op het beschermen van de donkergroene gebieden, terwijl het areaal daarvan relatief beperkt is. Natuur en milieu buiten de kerngebieden blijven buiten bereik, terwijl de kwaliteit daarvan medebepalend is voor de effectiviteit van natuurbeleid. Een tweede valkuil van het Ecologie Voorop discours is dat burgerbetrokkenheid overwegend als een risico werd gezien. Te veel inbreng van burgers zou leiden tot afzwakking van het natuurbeleid. Uitkomsten van onder andere de draagvlakenquête suggereren echter dat deze vrees waarschijnlijk onterecht was; het publieke draagvlak voor natuurbescherming onder de bevolking is nog altijd groot en de motieven voor natuurbescherming van burgers en de prioriteit van maatregelen komen grotendeels overeen met motieven en prioriteiten binnen het beleid. Wellicht is het dus zo dat het Ecologie Voorop discours burgers op afstand zet, terwijl ze bondgenoten hadden kunnen zijn in de verdediging tegen verzwakking van het natuurbeleid. De disruptie onder Rutte I werd mede gelegitimeerd door een vermeend gebrek aan maatschappelijke steun voor het natuurbeleid, terwijl uit enquêtes en lidmaatschappen bleek dat die steun nog steeds substantieel was.

De relatie tussen beleidsdiscours en praktische sturingsmaatregelen hangt nauw samen met de dominante sturingsfilosofie. Mede door de dominantie van overheidssturing in de jaren negentig was er, ondanks de dominantie van het Ecologie Voorop discours, relatief veel beleid en financiering beschikbaar voor educatie en recreatie. Bij de opkomst van het Verbreding en Verankering discours,

werden diverse nieuwe beleidsinstrumenten gecreëerd om invulling te geven aan burgerbetrokkenheid. Dit zien we veel minder in de concrete uitwerking in maatregelen van het Co-creatie en Economie discours. Ondanks de aandacht voor burgerbetrokkenheid in dit nieuwe discours, zijn in dezelfde periode diverse regelingen voor burgerbetrokkenheid ingeperkt of afgeschaft. Dit heeft mogelijk te maken met de huidige sturingsfilosofie, die veel minder op directe sturing is gericht en met de invloed van decentralisatie. De concrete maatregelen die worden ingezet zijn vooral gericht op het faciliteren van kennisoverdracht en op het sluiten van Green Deals met bijvoorbeeld recreatie-ondernemers.

Opnieuw een legitimiteitstekort?

In het licht van deze historische ontwikkelingen kan de vraag gesteld worden of in de toekomst opnieuw een legitimiteitstekort en een uitvoeringstekort kan ontstaan. Binnen de Natura 2000-gebieden blijft vooralsnog de uitvoeringsdruk van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) hoog en blijft grote nadruk liggen op Europees en juridisch vastgelegde doelen binnen Natura 2000-gebieden. Daarmee blijven belangrijke factoren aanwezig waardoor het *legitimiteitstekort* is ontstaan. Zowel het Verbreding en Verankering discours als het Co-creatie en Economie discours worden gepresenteerd als mogelijke oplossing voor dit legitimiteitstekort. Het Verbreding en Verankering discours is echter nog maar beperkt herkenbaar in het recente natuurbeleid. En de groeiende focus op de economiekant van het Co-creatie en Economie discours en de nadruk op financiële zelfredzaamheid versterkt het beeld dat dit discours een meer instrumentele insteek heeft dan het Verbreding en Verankering discours. Het is de vraag of een dergelijke economisch-instrumentele invulling van dit discours het legitimiteitstekort kan oplossen. Zeker indien de overheid de vlag van burgerbetrokkenheid voert maar vooral inzet op professionele actoren met belangrijke hulpbronnen.

Economische rationaliteit leidt tot een ander soort publieke betrokkenheid, zoals van bedrijven en ondernemers. Het valt daarom te betwijfelen of een sterk economisch getint beleidsdiscours voor de samenleving publieke legitimiteit kan verlenen aan het natuurbeleid. Economische rationaliteit staat op gespannen voet met de nadruk op de morele verantwoordelijkheid die volgens de draagvlak-enquête de basis vormt voor het publieke betrokkenheid. Een dergelijk legitimiteitstekort zou uiteindelijk kunnen leiden tot crowding-out effecten, waarbij het nemen van morele verantwoordelijkheid voor natuur afneemt als gevolg van de nadruk op de economische afwegingen.

De kwestie van burgerbetrokkenheid in relatie tot de uitvoering en legitimiteit van natuurbeleid verdient daarom blijvende aandacht van beleidsmakers en behoeft verdere verdieping vanuit onderzoekers.

Summary

In this report prepared for the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), we analyse the ideas on public engagement (discourses) in government policy over the past 25 years and the arguments for public engagement that have played a part in shaping policy. In addition, we describe the developments in the public discourse during the past 20 years, drawing on the results of various questionnaire surveys conducted for PBL and the European Commission. Finally, we investigate the relationship between trends in public support and the policy discourses about public engagement.

Public support and engagement 1997–2017

Based on the results of 20 years of questionnaire surveys of public opinion by PBL and the Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, we can conclude that there is considerable public support for nature conservation. At the same time, it must be noted that most people do not think nature conservation is an urgent policy issue, although the majority of the Dutch population do acknowledge its importance. After dips in the level of support in 2006 and 2013, support for nature conservation rose significantly again in 2017. Despite the high level of support for nature conservation, just a small percentage of the Dutch population think it should be given priority in government policy, and this percentage is falling gradually. The public do have a clear opinion on the responsibilities for nature, though: nature is seen as a collective good for which the government has prime responsibility.

The level of public engagement as users is high: people regularly visit natural areas and make much and varied use of information sources. A smaller group are more active in conservation, but this is mostly limited to relatively easy measures such as hanging up nesting boxes. Few people in the Netherlands are actively involved in influencing decision-making, for example by taking part in the policymaking process or via citizens' initiatives.

Arguments for public engagement in the policy discourse

Besides analysing public support, we studied the trends in the policy discourse about public engagement within the responsible ministry (the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality and subsequently the Ministry of Economic Affairs). We found two types of recurring arguments for public engagement: instrumental arguments and arguments of principle.

Instrumental arguments focus on how public engagement can contribute towards successful implementation of existing conservation objectives formulated by experts. Acceptance is needed for the implementation of current policy and can also serve as a source of power in policy debates. Commercial involvement and volunteer work both make concrete contributions to achieving policy objectives, while recreational use and education are seen primarily as a means to underpin general support for conservation management from large groups within the population.

In addition to instrumental arguments, and sometimes in opposition to them, are *arguments of principle*. Arguments of principle are not about obtaining support for existing nature policy, but about entering into a dialogue with the public to establish a firmly grounded and enduring legitimacy for nature conservation. Engagement is not only a vehicle for achieving ecological objectives, but is also considered to be a normative goal of nature conservation policy worth pursuing in its own right. Legitimacy is sought for policy through a deliberative process in which there is room for different conceptions of nature and for adapting policy objectives and the means by which those objectives are to be achieved. The key arguments are shown in Figure S1.

Three key discourses

The arguments for public engagement are the building blocks for three different discourses on public engagement: 'Ecology First', 'Broadening and Embedding' and 'Co-creation and Economy'.

'Ecology First' 'Co-creation and Economy' 'Broadening and Embedding'

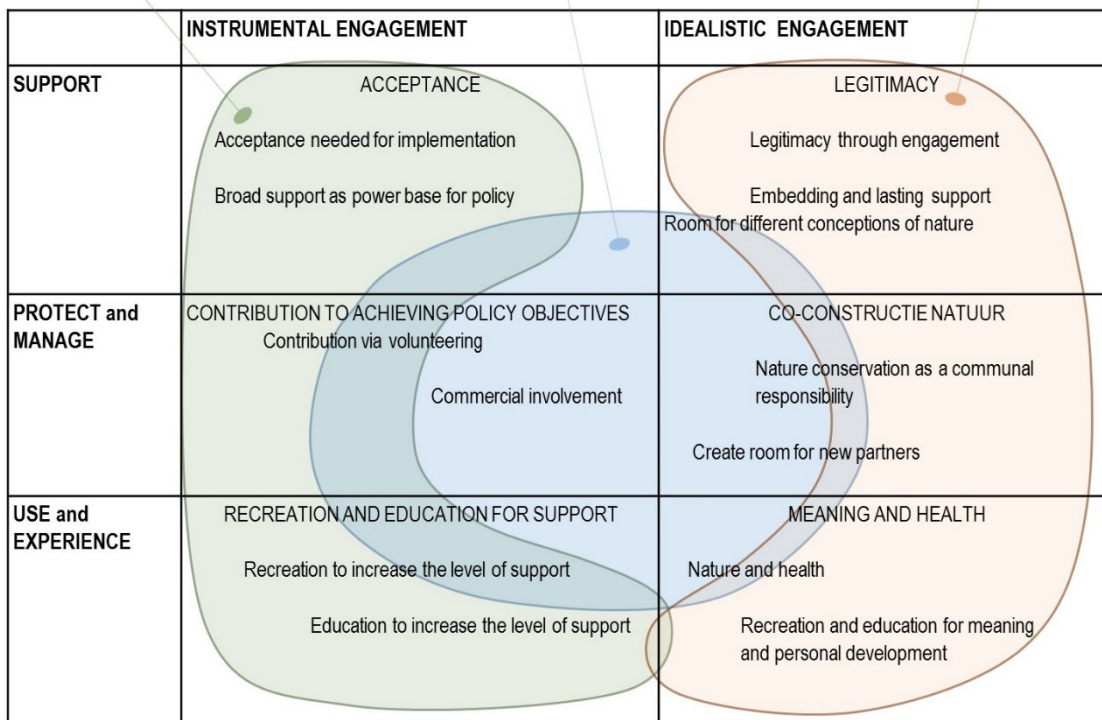


Figure S1: Diagram showing the arguments used in the three discourses

Ecology First

The Nature Policy Plan (1990) can be seen as the institutionalisation of the *Ecology First discourse*. The Ecology First discourse prioritises maximum protection for nature and is based on the primacy of ecological objectives and ecological expertise in the development of policy. Public engagement is viewed mainly as an instrument for the implementation of standing policy. Education and recreation are not unimportant, particularly in the early years, but are also viewed mainly as tools for the implementation of policy. This discourse has been a major driver of the formalisation and judicialisation of policy, partly as a conscious effort to safeguard the ecological interests of protecting nature.

Broadening and Embedding

The *Broadening and Embedding discourse* first emerged towards the end of the 1990s. This discourse was an important countervision to the Ecology First discourse. The Ecology First discourse was criticised by both government policymakers and scientists, who believed that the rather technocratic nature policy needed to be amended in order to ensure the long-term protection and development of nature in partnership with the public. The Broadening and Embedding discourse is based on arguments of principle in which public engagement is considered important because it provides legitimacy, co-construction and meaning. Although this discourse was an important source of inspiration for the policy document 'Nature for People, People for Nature' (*Natuur voor mensen, mensen voor natuur*) (LNV, 2000), the Ecology First discourse remained dominant.

Co-creation and Economy

The Rutte I government, with Henk Bleker as the minister responsible for nature policy, upset what until then had been the virtually unquestioned dominance of the Ecology First discourse. In response to the warning signs this generated as well as to other factors, such as the emergence of the ecosystem services concept, the new *Co-creation and Economy discourse* appeared on the scene in 2012. As in the Broadening and Embedding discourse, this discourse makes nature conservation a communal responsibility and opens up opportunities for new partners, but it pursues a decidedly different agenda. New partners are sought primarily to bring in new resources, such as money, land, time and ideas. These new partners may be members of the public, but businesses are the main target group. In contrast to the Broadening and Embedding discourse, the main arguments in this

discourse are instrumental arguments about achieving targets, effectiveness and the green economy. This discourse is prominent in the Government Vision on Nature 'The Natural Way Forward' (*Rijksnatuurvisie* 2014).

Alongside this discourse, the Ecology First discourse still remains valid: the 'foundation' of policy remains the protection and development of natural areas for which the government is responsible (both the national government and the provinces), especially for meeting the conservation objectives the Netherlands has signed up to in international agreements. This was the dominant discourse from 1990 to 2013. The Broadening and Embedding discourse emerged for a short period around 1990. The Co-creation and Economy discourse made its first appearance in 2011, but the Ecology First discourse still remains important.

These trends in discourses have taken place against a background of wider changes in policy and in society at large. One of these changes is the decentralisation of nature policy from central to regional government (the provincial councils). Another change is a shift in ideas about governance mechanisms from 'rightful government' to an effective, networking and responsive government. Commercial involvement and efficiency are part of what goes to make up an effective government, while shared responsibilities and room for new partners fit in well with networking and responsive forms of governance.

Another legitimacy deficit?

In the light of these historical developments, there would seem to be a possibility that a legitimacy deficit and implementation deficit could arise once again in future. For the Natura 2000 sites, the emphasis is almost wholly on EU and legally defined objectives, which leaves unaddressed a number of important factors that are responsible for a *legitimacy deficit*. The Broadening and Embedding and the Co-creation and Economy discourses are both presented as possible solutions to this legitimacy deficit. However, little now remains of the Broadening and Embedding discourse in recent nature policy. Moreover, the increasing focus on the economy side of the Co-creation and Economy discourse and the emphasis on financial self-sufficiency only strengthen the impression that this discourse takes a more instrumental approach than the Broadening and Embedding discourse. It is questionable whether such an economic instrumental approach, as taken in this discourse, can resolve the legitimacy deficit. For this reason, the relation between public engagement and the implementation and legitimacy of nature policy deserves continued attention from policymakers and needs further study by researchers.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het natuurbeleid is in beweging. De afgelopen jaren zijn de visies op natuurbeheer en natuurbeleid en op de verdeling van verantwoordelijkheden daarvoor aanzienlijk verschoven. Verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd naar provincies, en zowel Rijk als verschillende provincies proberen de bijdrage aan natuurbescherming van bedrijven en burgers te vergroten. Dat heeft zijn weerslag gekregen in het Natuurpact met provincies uit 2013 en de Natuurvisie van LNV uit 2014 (EZ, 2013; EZ, 2014) en in de Wet natuurbescherming (2017). Vermaatschappelijking en de rol van burgers en andere maatschappelijke actoren zijn daarbij een belangrijk aandachtspunt. Daarom heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de WOT Natuur & Milieu aan Wageningen Environmental Research en Wageningen Universiteit gevraagd een analyse te maken van de betrokkenheid van burgers de afgelopen 20 jaar.

Beleidsveranderingen vinden altijd plaats binnen een zich ontwikkelende beleidscontext. Mede omdat ook in het verleden pogingen zijn gedaan het natuurbeleid te vermaatschappelijken, is het leerzaam om terug te kijken naar de geschiedenis van vermaatschappelijking in het natuurbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (en zijn voorgangers, zoals het ministerie van Economische Zaken). De geschiedenis herhaalt zich niet, maar mensen en organisaties kunnen wel leren van de geschiedenis. In dit rapport kijken we terug op de dominante visies ('discoursen') over burgerbetrokkenheid die de afgelopen 25 jaar bestaan hebben binnen het landelijke natuurbeleid, en de diverse argumenten die daarin een rol speelden. We hebben besloten de publicatie van het Natuurbeleidsplan in 1990 als startpunt te nemen. Deze publicatie wordt algemeen gezien als een belangrijk omslagpunt in het Nederlandse natuurbeleid. Hiermee kijken we dus iets lager terug dan in de vraag vanuit het PBL was geformuleerd.

De ontwikkeling in beleidsdiscoursen over burgerbetrokkenheid spelen zich af in een maatschappelijke context. De bijdragen van burgers aan het natuurbeheer, en het draagvlak onder burgers voor het natuurbeleid vormen een belangrijk onderdeel van die context. Veranderen van de betrokkenheid van burgers en beïnvloeden van het draagvlak bij burgers kan ook een belangrijk onderdeel zijn van het beleidsdiscours over burgerbetrokkenheid. Alhoewel de steun voor natuurbehoud onder de Nederlandse bevolking al lange tijd hoog is, zijn de afgelopen jaren diverse signalen zichtbaar dat er een daling, of op zijn minst een verschuiving optreedt in deze steun vanuit de bevolking. Aanwijzingen hiervoor vinden we onder andere in de diverse draagvlak-enquêtes die voor het PBL zijn gehouden, en in de daling in lidmaatschappen van natuurorganisaties in het laatste decennium (De Boer *et al.*, 2014; CBS *et al.*, 2017). In deze studie zal een systematische analyse uitgevoerd worden van de ontwikkelingen in draagvlak en betrokkenheid tussen 1997 en 2017. Omdat geen data beschikbaar zijn vóór 1997 (de eerste draagvlak enquête), wijkt deze periode enigszins af van de periode waarin het beleidsdiscours geanalyseerd wordt.

De beleidsdiscoursen en het publieke draagvlak zoals gemeten in enquêtes staan uiteraard ook onder invloed van het algemene maatschappelijke debat en van de bredere economische, beleidsmatige, sociaal-culturele en internationale context. Mogelijk zijn ze daarnaast ook van invloed geweest op elkaar. Het interpreteren van een eventuele onderlinge beïnvloeding is niet eenvoudig. Toch zal in Hoofdstuk 4 in een meer algemene reflectie op basis van het onderzoek een voorzichtige analyse gemaakt worden van verschillen en overeenkomsten tussen beleidsdiscoursen en publiek draagvlak, van mogelijke relaties tussen beiden en van externe factoren die als gemeenschappelijke bron van veranderingen kan hebben gefungeerd.

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn:

- 1 Welke discoursen over burgerbetrokkenheid bij natuurbeheer en natuurbeleid zijn zichtbaar bij het Ministerie van LNV en welke veranderingen zijn daarin opgetreden tussen 1990 en 2015?
- 2 Hoe heeft de publieke burgerbetrokkenheid zich ontwikkeld in de periode 1997-2017?
- 3 Is er een relatie zichtbaar tussen de ontwikkelingen in de discoursen over burgerbetrokkenheid en in de publieke burgerbetrokkenheid in deze periode?

Onderzoeksvraag 1 komt aan bod in Hoofdstuk 2. Onderzoeksvraag 2 komt aan bod in Hoofdstuk 3. In Hoofdstuk 4 worden de ontwikkelingen in de beleidsdiscoursen en het publieke draagvlak in een bredere maatschappelijke context geplaatst. Hierbij wordt ook besproken in hoeverre beleidsdiscoursen en publiek draagvlak elkaar hebben beïnvloed. Hierin wordt ook onderzoeksvraag 3 besproken. Op basis van deze discussie worden suggesties gedaan voor het verder versterken van de draagvlakenquête voor toekomstige metingen.

Afbakening

De studie naar beleidsdiscoursen analyseert de argumenten en discoursen over burgerbetrokkenheid binnen het veld van natuurbeleid. Ons onderzoek richt zich daarbij primair op de discussies en nota's van het ministerie van LNV en zijn voorgangers. Hoewel deze beleidsdiscoursen zich hebben uitgestrekt naar andere actoren in het beleidsveld, zoals terreinbeherende organisaties, vrijwilligersorganisaties en provincies, spelen deze in deze studie geen hoofdrol. Sommige zijn in het onderzoek betrokken als aanvullende bronnen (zie Bijlage 1). Ondanks eerdere decentralisaties heeft het beleid van het ministerie, zeker tot het Natuurpact van 2013, dusdanig centraal gestaan dat dit in onze ogen en van de opdrachtgever een te rechtvaardigen afbakening is. De verdergaande decentralisatie suggereert echter dat voor de komende jaren ook naar provincies en maatschappelijke actoren gekeken zou moeten worden, bijvoorbeeld via de evaluaties van het Natuurpact (Folkert & Boonstra, 2017).

Voor de studie naar publieke burgerbetrokkenheid waren slechts beperkt longitudinale gegevens beschikbaar. De analyse is daarom primair gebaseerd op de draagvlakenchêtes zoals gehouden door Wageningen Environmental Research in opdracht van het PBL, aangevuld met gegevens van de Eurobarometer.

1.2 Betrokkenheid en draagvlak

Door de jaren heen zijn er vele studies en debatten geweest waarin de relatie van de mens tot de natuur en tot het natuurbeleid centraal stond. Er werd en wordt gesproken over (publiek) draagvlak, betrokkenheid, acceptatie, emoties en gedrag, in extensieve of intensieve vorm.

In de jaren negentig en begin 2000 stond vooral het draagvlak van de Nederlandse burger voor het natuurbeleid centraal. Beleidsmakers wilde weten of de bevolking het natuurbeleid steunde, het ging dus vooral om de 'acceptatie' van het beleid. Dat was ook de oorsprong van Nederlandse 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur'-studies (Buijs & Volker, 1997; De Boer & Schulting, 2002). Nadat de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' was gepubliceerd (LNV, 2000), ontstond de beleidswens dat burgers op een meer actieve manier betrokken zouden raken bij de natuur en het natuurbeleid om het draagvlak voor hetzelfde natuurbeleid te behouden. De beperkte invulling van draagvlak als steun of acceptatie van bestaand overheidsbeleid paste daarom niet goed meer bij de huidige complexe samenleving, waarin de overheid niet langer de centrale sturende actor is (Elands & Turnhout, 2009). Burgerbetrokkenheid werd geïncorporeerd in het draagvlakconcept. Het thema betrokkenheid kreeg dientengevolge ook in de publieksenchêtes een nadrukkelijke plek en werd hierin vertaald als materiële betrokkenheid of natuurbetrokken activiteiten c.q. gedrag (De Bakker *et al.*, 2007; De Boer *et al.*, 2015; De Boer & Langers, 2017). Deze studies definiëren draagvlak nadrukkelijk breder dan alleen acceptatie of steun van het natuurbeleid; het gaat ook om de materiële betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid, als gebruiker van natuur, als vrijwillige beschermer en als (mede)beslissers (De Bakker *et al.*, 2007).

De betrokkenheid van burgers bij de natuur en het natuurbeleid en –beheer werd nog prominenter toen in het beleid begrippen als burgerparticipatie en energieke samenleving hun opgang deden (Hajer, 2011). Burgerbetrokkenheid als term sloot hier beter bij aan als draagvlak. Uiteindelijk zijn beide termen inhoudelijk naar elkaar toegegroeid en zijn derhalve min of meer synoniem aan elkaar. Een nadeel hiervan is dat beperkte en ruime betekenissen van beide begrippen door elkaar heen worden gehanteerd. Daarom is het belangrijk om inzicht te hebben in de verschillende - door beleidsmakers gehanteerde - argumenten over het belang van draagvlak c.q. burgerbetrokkenheid: instrumentele argumenten (instemming, acceptatie, tevredenheid) versus principiële argumenten (mobiliseren van burgers, democratische legitimiteit, zelfverantwoordelijkheid van burgers) (De Bakker & Van Koppen, 2009). Een transparant gebruik van begrippen is natuurlijk ook relevant in het kader van het publieksonderzoek.

Vanwege bovengenoemde redenen is er in dit rapport gekozen om burgerbetrokkenheid als begrip centraal te stellen. Als in nota's of interviews of in het publieksonderzoek de termen 'draagvlak' of 'natuurbetrokken gedrag c.q. materiële betrokkenheid' prominent zijn, dan gebruiken we ook die term.

Op basis van een vereenvoudigde versie van eerdere definities (Buijs & Volker, 1997; Aarts & Van Woerkum, 1994; De Bakker & Van Koppen, 2009; Elands & Turnhout, 2009) verstaan wij in dit rapport onder draagvlak en burgerbetrokkenheid:

De door burgers ervaren legitimiteit van en hun materiële betrokkenheid bij natuurbeheer en natuurbeleid.

Legitimiteit van natuurbeleid kent verschillende dimensies. Gebaseerd op Aarts & Van Woerkum (1994) valt een onderscheid te maken tussen (i) legitimiteit van de bestuurlijke probleemdefinitie die wordt gehanteerd, (ii) legitimiteit van overheidsingrijpen en (iii) legitimiteit van concrete beleidsmaatregelen. 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 (Elands & Turnhout, 2009). Legitimiteit en acceptatie van de *bestuurlijke probleemdefinitie* hebben we vertaald in "*het belang dat mensen hechten aan natuurbehoud*". De dimensies acceptatie van overheidsingrijpen en beleidsmaatregelen zijn samengevoegd tot het concept "*steun voor natuurbeleid*" (zie ook De Boer & Langers, 2017).

Gaat het bij legitimiteit en acceptatie van natuurbeleid vooral om opvattingen (meningen, houdingen, visies) die mensen hebben ten aanzien van de natuur en het natuurbeleid, bij natuurbetrokken gedrag gaat het om praktische activiteiten, zoals vrijwilligerswerk en natuurbezoek, die mensen in en rondom de natuur uitvoeren. In navolging van De Bakker *et al.* (2007) onderscheiden we drie soorten gedragingen: de burger als gebruiker, beschermer en beslisser. De rol van gebruiker heeft betrekking op het verkrijgen van informatie over de natuur en bezoek aan natuurgebieden. De rol van beschermer uit zich in het financieel bijdragen aan natuurbescherming (door bijv. het lidmaatschap van natuurbeschermingsorganisaties en het doen van donaties), maar ook in het verrichten van vrijwillige activiteiten voor natuur en landschap. De rol van beslisser tot slot is van toepassing activiteiten die erop gericht zijn besluitvorming over natuur en landschap te beïnvloeden (door middel van stemgedrag, meedoen aan demonstraties, etc.).

1.3 Discoursanalyse burgerbetrokkenheid

Er is een uitvoerig debat in de literatuur over de aard en invloed van discoursen. Gekoppeld aan dat debat bestaan er diverse vormen van discoursanalyse. Dit rapport is niet de plaats om daar diep op in te gaan. Wel zullen we aangeven hoe wij in dit rapport discours conceptualiseren en wat onze methode van discoursanalyse is geweest.

Conceptualisering

Als theoretisch uitgangspunt voor de discoursanalyse nemen wij de definitie van discours door Maarten Hajer: "*an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices*" (Hajer, 1995, p44). Voortbouwend op deze definitie heeft het begrip discours in dit rapport de volgende belangrijke kenmerken:

- Een discours wordt gekenmerkt door een bepaalde samenhang in de ideeën, concepten en categorieën (of, anders gezegd, in de argumenten van dat discours). Deze samenhang bestaat niet alleen uit het feit dat argumenten dikwijls bij elkaar worden aangetroffen in geschreven en gesproken teksten, maar ook uit een zeker logische consistentie en uit hun relatie met vergelijkbare soorten van motieven en praktijken, inclusief de meer emotionele aspecten daarvan.
- Een discours is een sociale structuur. Het is niet alleen een door individuen gedeeld geheel van denkbeelden, maar ook een sociale entiteit met een eigen sociale invloed. Deze invloed berust op de betekenis en samenhang die het discours verleent aan verschijnselen en de mate waarin met behulp van die betekenis en samenhang ook actoren en hulpbronnen gemobiliseerd kunnen worden.
- Een discours ontwikkelt zich door productie en reproductie in sociale praktijken. Productie en reproductie verwijzen in dit verband naar de wederkerige invloed van discours en praktijken. Deze interpretatie van discours is verwant aan Giddens' begrip van structuratie (Giddens, 1984). Een discours beïnvloedt praktisch handelen, maar wordt door dat handelen ook zelf beïnvloed. Discoursen zijn dus veranderlijk in de tijd en weliswaar invloedrijk maar niet allesbepalend in het beleid.

In ons onderzoek gaat het om een specifieke categorie van discoursen, namelijk beleidsdiscoursen. Het is nuttig om bovenstaande definitie verder uit te werken voor deze categorie. In een beleidsdiscours gaat het om argumenten die op een of andere wijze - kritisch dan wel bevestigend - richting geven aan overheidsbeleid. In één periode van beleid kunnen er meer discoursen tegelijk bestaan, elk met hun eigen samenhang, en deze discoursen kunnen in specifieke aspecten strijdig, aanvullend of indifferent ten opzichte van elkaar zijn. Wanneer het grootste deel van de beleidsactoren en beleidsmiddelen volgens de lijnen van één bepaald discours worden ingezet, dan noemen we dit discours *dominant*. Maar daarmee is niet gezegd dat het discours de voornaamste *oorzaak* is van het beleid. Causale relaties kunnen ook anders liggen, bijvoorbeeld doordat externe factoren zowel het discours als het beleid in een bepaalde richting beïnvloeden. Een beleidsdiscours wordt meestal mede gedragen door actoren die niet direct betrokken zijn bij beleidsvorming door de overheid, maar moet binnen die sfeer van beleidsvorming op zijn minst duidelijk aanwijsbare repercussies hebben. Heel praktisch betekent dit dat een beleidsdiscours bestudeerd kan worden door documenten en actoren in het beleidsdomein te bevragen.

Analysemethode

Dit onderzoek richt zich op beleidsdiscoursen binnen het domein van natuurbeleid en meer specifiek op de beleidsdiscoursen welke zich (mede) richten op het belang van publiek draagvlak en burgerbetrokkenheid bij natuur en natuurbeleid.

Om discoursen te identificeren, hebben we een combinatie van deductieve en inductieve analyse gebruikt. De deductieve analyse is gebaseerd op eerder onderzoek naar burgerbetrokkenheid en draagvlak voor natuurbeleid en hanteerde inhoudelijke consistentie als belangrijkste richtsnoer (o.a. De Bakker *et al.* 2007, Buijs *et al.* 2012, De Bakker & Van Koppen, 2009). Het gaat in dit verband om het onderscheid tussen draagvlak als instrumenteel middel of als principieel element van natuurbeleid. De Bakker & Van Koppen (2009) onderscheiden daarbinnen de volgende argumenten over het belang van draagvlak:

- Instrumenteel: (i) acceptatie: draagvlak als instemming van burgers met door anderen bepaald beheer en beleid; gepeld om te weten hoe implementatie het meest effectief kan verlopen of (ii) burgerparticipatie om de kosten van beheer (in implementatie en onderhoud) te drukken
- Principieel: (iii) legitimiteit: draagvlak als erkenning door burgers dat een bepaald beheer en beleid legitiem is in de totstandkoming en de resultaten; een gebrek aan draagvlak is niet alleen een implementatieprobleem, maar zet ook vraagtekens bij de democratie van het beleid of (iv) burgerparticipatie om burgers te mobiliseren als actieve, zelf-verantwoordelijke beschermers van natuur en landschap.

De argumenten i en iii leggen de nadruk op instemming en ii en iv op actieve betrokkenheid van burgers.

In de inductieve analyse is - met deze indeling als heuristisch maar open raamwerk - gekeken naar de argumenten die in de beleidsteksten en interviews werden aangetroffen. Dit heeft geleid tot een meer specifieke karakterisering van argumenten, die deels wel en deels niet overeenkwam met de bovenstaande indeling. Deze argumenten zijn vervolgens samengebracht tot discoursen op basis van de hierboven genoemde criteria: samengaan in teksten, logische consistentie en relatie met vergelijkbare motieven en praktijken. De uitkomsten van dit onderzoeksproces worden gerapporteerd in de paragrafen 2.2 en 2.3.

Onderdeel van deze discoursen zijn de argumenten die actoren en beleidsdocumenten geven voor het belang van burgerbetrokkenheid. Deze argumenten hebben we gestructureerd langs twee dimensies. Op basis van theoretische overwegingen onderscheiden we allereerst principiële en instrumentele argumenten. Daarnaast maken we op basis van inductie uit de analyse van interviews en beleidsdocumenten argumenten die betrekking hebben op ondersteuning, bescherming en beleven.

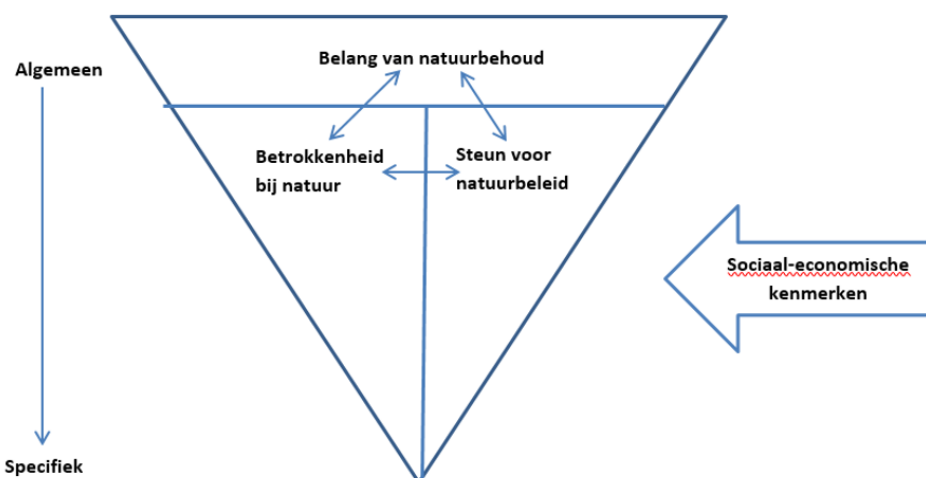
Als derde dimensie beschrijven we, vooral op basis van de interviews, factoren die van invloed zijn geweest op de waargenomen veranderingen in argumenten en discoursen (par. 2.4). Tot slot doen we - eveneens vooral op basis van de interviews - een poging om de relatie met beleidspraktijken nader te duiden (par. 2.5).

1.4 Publieksonderzoek burgerbetrokkenheid

Door de jaren heen zijn er vele studies geweest waarin de relatie van de mens tot de natuur en tot het natuurbeleid centraal stond. Niet altijd kwamen daarbij de ontwikkelingen door de tijd heen aan bod. Dit is wel het geval in de Nederlandse 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur'-studies. Omdat deze bovendien inhoudelijk het meest compleet zijn, is de conceptuele opzet daarvan richtinggevend voor de longitudinale analyse in dit rapport.

Operationalisatie van de concepten

Zoals in paragraaf 1.2 al aan bod kwam, gaat het bij burgerbetrokkenheid zowel om steun voor natuurbehoud en -beleid als om natuurbetrokken gedrag. In het publieksonderzoek wordt steun voor natuurbehoud en -beleid nader geoperationaliseerd aan de hand van de concepten 'het belang dat mensen hechten aan natuurbehoud' en 'steun voor natuurbeleid' en wordt natuurbetrokken gedrag ook wel betrokkenheid bij natuur genoemd. Figuur 1.1 geeft weer hoe de drie concepten met elkaar samenhangen (De Boer & Langers, 2017).



Figuur 1.1: Conceptueel raamwerk publieksonderzoek draagvlak en betrokkenheid

Het belang dat mensen hechten aan natuurbehoud wordt gemeten aan de hand van de volgende drie stellingen (helemaal mee eens – helemaal mee oneens, 5-puntsschaal):

- "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".

Deze stellingen zijn geaggregeerd tot de indicator "belang natuurbehoud".

Steun voor natuurbeleid hebben we vertaald aan de hand van vier indicatoren, namelijk "natuur als beleidsprioriteit" en "(mede)verantwoordelijkheid", "belang donkergroene beleidsmaatregelen" en "belang lichtgroene beleidsmaatregelen". De eerste indicator geeft aan wat het belang van natuur als beleidsthema is ten opzichte van negen andere beleidsthema's. Respondenten moesten vier thema's kiezen. De tweede indicator geeft aan welke actoren burgers verantwoordelijk achten voor natuur en in welke mate (hoofd, mede). Naast de overheid als actoren is een aantal andere maatschappelijke actoren voorgelegd aan de respondenten.

De derde en vierde indicator geven het belang weer van een groot aantal concrete beleidsmaatregelen, zoals het aanleggen van nieuwe natuurgebieden of de natuur inrichten voor recreatie. Respondenten moesten elke maatregelen waarderen op een 5-puntsschaal (helemaal niet belangrijk-zeer belangrijk). Staat bij donkergroene maatregelen het natuurbelang centraal, bij de lichtgroene maatregelen komt (ook) het menselijk belang aan bod.

Natuurbetrokken gedrag vertalen we aan de hand van de rollen gebruiker, beschermer en beslisser. Activiteiten binnen elke rol kunnen zeer divers zijn. Voor sommige activiteiten is veel inspanning vereist, voor andere activiteiten minder. Dit vertalen we met de termen intensief en extensief. Hierdoor ontstaan zes indicatoren voor het meten van materiële betrokkenheid bij de natuur: *extensieve gebruiker*, *intensieve gebruiker*, *extensieve beschermer*, *intensieve beschermer*, *extensieve beslisser* en *intensieve beslisser* (Tabel 1.1).

Tabel 1.1: Rollen en gedragingen van burgers bij natuur (De Bakker et al., 2007; Elands & Van Koppen, 2009; De Boer et al., 2014; De Boer en Langers, 2017)

	Gebruiker	Beschermer	Beslisser
Extensief	Informatie over natuur	Financiële bijdrage aan natuurbescherming	Extensieve beïnvloeding van besluitvorming voor natuur en landschap
Intensief	Bezoek natuurgebieden	Activiteiten voor natuur- en landschapsbeheer	Intensieve beïnvloeding van besluitvorming voor natuur en landschap

De rol van gebruiker heeft betrekking op het verkrijgen van informatie over de natuur en bezoek aan natuurgebieden. De rol van beschermer uit zich in het financieel bijdragen aan natuurbescherming (door bijv. het lidmaatschap van natuurbeschermingsorganisaties en het doen van donaties), maar ook in het verrichten van vrijwillige activiteiten voor natuur en landschap. De rol van beslisser tot slot is van toepassing op activiteiten die erop gericht zijn besluitvorming over natuur en landschap te beïnvloeden (door middel van stemgedrag, meedoen aan demonstraties, etc.).

Beschikbare gegevens

Om het draagvlak van de Nederlandse bevolking van de afgelopen 20 jaar in kaart te brengen maken we gebruik van twee verschillende bronnen. Een van de meest bekende longitudinale studies gericht op het in kaart brengen van de mens-natuur(beleid) relaties van de Nederlandse bevolking zijn 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur'-studies uitgevoerd in opdracht van het PBL (Buijs & Volker, 1997; De Boer & Schulting, 2002; De Bakker et al., 2013, De Boer et al., 2014; De Boer en Langers, 2017). De jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn, zijn: 1996, 2001, 2006, 2013 en 2017. De gegevens die in 2017 zijn verzameld, zijn als tussenresultaten beschikbaar gesteld door De Boer en Langers.

Een tweede longitudinale reeks van onderzoeken zijn de Eurobarometer-onderzoeken gericht op het in kaart brengen van de attitude en gedragsintenties van de Europese burger voor biodiversiteit (The Gallup Organization, 2007; The Gallup Organisation, 2010; TNS Political & Social, 2013; TNS opinion &

social, 2015), uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie. De jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn, zijn: 2007, 2010, 2013 en 2015.

Voor beide bronnen geldt dat niet alle indicatoren beschikbaar zijn in alle jaren. Ook zijn vragen door de jaren heen anders geformuleerd, zijn er nieuwe antwoordmogelijkheden bijgekomen of zijn antwoordmogelijkheden gewijzigd. Deze informatie wordt bij de beschrijving van de resultaten weergegeven.

Analyse

Alle analyses voor de 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur'-studies zijn verricht in SPSS, een statistisch dataverwerkingsprogramma voor de sociale wetenschappen. De resultaten daarvan zijn verwerkt en overzichtelijk weergegeven in Excel. Dit laatste geldt ook voor de Eurobarometer-studies. Omdat van deze studies geen primaire gegevens beschikbaar waren, zijn geen nadere statistische analyse uitgevoerd.

De indicatoren 'belang natuurbehoud' en 'belang donker- en lichtgroene beleidsmaatregelen' zijn tot stand gekomen door aggregatie van de onderliggende stellingen of items. Daartoe is een betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd (Cronbach's alpha). Deze wordt vermeld in paragraaf 3.2. De scores die iedere respondent gaf op deze items worden bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal items dat bij deze indicator hoort. Daar komt dan een getal tussen de 1 en 5 uit. Een positieve score op de indicator 'belang natuurbehoud' betekent dat mensen minder of gelijk aan 2.33 moesten scoren. Een positieve score op de indicatoren 'belang donker- en lichtgroene beleidsmaatregelen' Betekent dat mensen gemiddeld tenminste 3.67 moesten scoren.

De indicator 'natuur als beleidsprioriteit' geeft het percentage respondenten weer dat natuur als een van de vier beleidsprioriteiten heeft gekozen. De indicator '(mede-)verantwoordelijkheid' geeft het oordeel van respondenten per actor weer (niet, mede of hoofdverantwoordelijk). In het 2017 werd de verantwoordelijkheid gevraagd per type natuur (in natuurgebieden, op het platteland en in de stad). Om te kunnen vergelijken met de andere onderzoeksjaren is het gemiddelde berekend van deze drie typen natuur. De score voor hoofdverantwoordelijkheid was 1.33 of minder, voor mede-verantwoordelijkheid 1.67 tot en met 2.33 en niet verantwoordelijk tenminste 2.67.

Elke gedragsindicator, op de intensieve gebruiker na, is gemeten door de respondent een groot aantal activiteiten voor te leggen en te vragen welke activiteiten door hem/haar in de afgelopen twaalf maanden weleens zijn ondernomen. De indicator geeft het percentage mensen weer dat tenminste één activiteit heeft verricht. 'Intensief gebruik' is gemeten aan de hand van bezoekfrequentie ((bijna) nooit, een enkele keer, regelmatig (maandelijks), vaak (wekelijks) of zeer vaak (bijna dagelijks) gedurende de afgelopen twaalf maanden aan (i) parken en groen in de stad, (ii) platteland en (iii) natuurgebied. De indicator geeft het percentage mensen weer dat aangeeft tenminste een van de drie gebieden regelmatig (maandelijks) te bezoeken.

Ten slotte is getoetst in hoeverre de jaargemiddelden van indicatoren en de onderliggende variabelen significant van elkaar verschillen. Dit is gebeurd met een T-toets, indien sprake was van een vergelijking tussen twee jaren) of een variantieanalyse, indien sprake was van een vergelijking tussen drie jaren of meer). In het laatste geval is bovendien bij een gevonden significant verschil tussen meer jaren met behulp van een post-hoc-test nagegaan tussen welke groepen exact de verschillen aanwezig zijn. Indien we relatie als significant beschouwen dan geldt een p-waarde van minder dan 0.05. In de tekst worden de statistische resultaten in een voetnoot vermeld. Hierin worden met name de groepen gegeven die significant van elkaar verschillen. Soms kan het zijn dat één jaar deel uitmaakt van twee groepen, dat betekent dat dit jaar niet exclusief aan een groep kan worden toebedeeld. De post-hoc-testen voor de indicatoren staan in Bijlage 2.

2 Ontwikkelingen in het beleidsdiscours

2.1 Samenvatting

Net als de algemene discoursen over natuurbescherming en natuurbeleid, laten ook de discoursen over burgerbetrokkenheid binnen het ministerie van LNV een zekere continuïteit zien. Niettemin wordt een grote variëteit van soms tegenstrijdige argumenten gebruikt om het belang van burgerbetrokkenheid te benadrukken. Allereerst zien we een groot aantal *instrumentele argumenten* die pleiten voor een vaak beperkte vorm van burgerbetrokkenheid. Volgens deze instrumentele, of pragmatische, argumenten moet burgerbetrokkenheid vooral bijdragen aan de succesvolle implementatie van door overheden en terreinbeherende organisaties (TBO's) geformuleerde natuurdoelen. Daarnaast zien we *princiële argumenten*. Princiële argumenten draaien niet om het verwerven van steun voor het door deskundigen bepaalde natuurbeleid, maar om het aangaan van een dialoog met de samenleving om stevig verankerde legitimiteit voor natuurbescherming te verkrijgen, ook op de lange termijn. De nadruk van natuurbescherming ligt niet alleen op maximale bescherming van de ecologische waarde van de natuur, maar ook op de waarde van natuur voor mensen in hun dagelijks leven, voor gezondheid en zingeving.

De argumenten voor burgerbetrokkenheid vormen bouwstenen voor verschillende discoursen binnen het natuurbeleid over burgerbetrokkenheid. In de onderzoeksperiode 1990-2017 herkennen we drie discoursen die een belangrijke rol hebben gespeeld in de discussies binnen LNV over de rol van burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Vrijwel de gehele periode is het *Ecologie Voorop discours* dominant geweest. Hierin staat maximale bescherming van de natuur voorop, waarbij ecologische kennis richtinggevend is. Dit discours heeft sterk bijgedragen aan de formalisering en juridisering van het beleid. Vanaf 1999 komt een alternatief discours opzetten, het *Verbreiding en Verankering discours*, waarin vooral principiële argumenten centraal staan, omwille van duurzame legitimiteit, gedeelde verantwoordelijkheid en zingeving. Alhoewel dit discours een belangrijke inspiratiebron is geweest voor de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000), is de dominantie van het Ecologie Voorop discours blijven bestaan. Met de komst in 2010 van het kabinet Rutte I, met staatssecretaris Bleker, komt het Ecologie Voorop discours ter discussie te staan. Vanaf 2012 komt een nieuw discours sterk opzetten, het *Co-creatie en Economie discours*. In dit discours wordt natuurbescherming opnieuw uitdrukkelijk als gezamenlijke verantwoordelijkheid gepresenteerd en wordt ruimte geschapen voor nieuwe partners met belangrijke hulpbronnen, zoals geld, grond, tijd, of ideeën. Anders dan in het Verbreiding en Verankering discours staan hierbij voornamelijk instrumentele argumenten centraal, gericht op doelbereiking, effectiviteit en economische haalbaarheid.

Terugkijkend kan gesteld worden dat de groeiende internationale nadruk op biodiversiteit als criterium voor natuurkwaliteit en het formaliseren van beschermingsdoelen op basis van Europese regelgeving een belangrijke bijdragen hebben geleverd aan de langdurige dominantie van het Ecologie Voorop discours. Deze stabiliteit, sommigen zeggen verstarring, werd verder versterkt door de grote gedrevenheid van professionals die de nieuw verworven offensieve positie van het natuurbeleid beschermden tegen wat zij zagen als maatschappelijke pogingen om het natuurbeleid af te zwakken.

Het toenemende uitvoerings- en legitimiteitstekort van het natuurbeleid werd een steeds sterker argument voor verbreiding van het discours. Mede door het mobiliseren van kritische tegendiscoursen vormden de grote bezuinigingen rond 2010 een trigger om maatschappelijke actoren, waaronder burgers een grotere bijdrage te laten leveren aan de doelbereiking van het natuurbeleid. Dat werd nog verder versterkt door een algemene nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Vanaf de jaren negentig is decentralisatie van het natuurbeleid gesuggereerd als middel om vermaatschappelijking van het natuurbeleid te bewerkstelligen. Deze decentralisatie is nu in belangrijke mate gerealiseerd. Op de vraag hoe dit uitwerkt voor burgerbetrokkenheid geeft dit onderzoek, dat vooral op de rijksoverheid was gericht, geen duidelijk antwoord. Wel laat het zien dat er goede redenen zijn om ook in het gedecentraliseerde beleid aandacht te schenken aan het onderscheid tussen instrumentele en principiële argumenten voor burgerbetrokkenheid en ideeën vanuit het Verbreiding en Verankering discours.

2.2 Argumenten voor burgerbetrokkenheid

2.2.1 Inleiding tot de argumenten

In beleidsdocumenten en in gesprekken met de belangrijkste betrokkenen bij het natuurbeleid komt een breed palet aan argumenten naar voren over het belang van betrokkenheid van burgers en draagvlak voor natuur en natuurbeleid. In deze paragraaf geven we een overzicht van de verschillende argumenten. We geven hierbij een generiek overzicht van de verschillende soorten argumenten die in de loop der tijd werden gegeven voor burgerbetrokkenheid. We doen daarbij in deze paragraaf nog geen uitspraak over de positie van deze argumenten in de dominante discoursen. Op basis van deze argumenten worden in paragraaf 2.3 de dominante beleidsdiscoursen geschetst tussen 1990 en 2015. Paragraaf 2.4 beschrijft in welke politiek-maatschappelijke context de ontwikkelingen in beleidsdiscoursen geplaatst kunnen worden.

Instrumentele en principiële argumenten

Bij het ordenen van de argumenten voor burgerbetrokkenheid hebben we in eerste instantie gebruik gemaakt van bestaande theoretische noties over instrumentele en principiële argumenten voor betrokkenheid (zie paragraaf 1.3).

Veel argumenten verwijzen naar instrumentele of pragmatische redenen waarom burgerbetrokkenheid belangrijk wordt gevonden. Bij dit soort argumenten moet burgerbetrokkenheid vooral bijdragen aan de succesvolle implementatie van bestaande natuurdoelen en bijbehorende maatregelen, zoals ontworpen door overheden en maatschappelijke stakeholders. De legitimiteit van het bestaande beleid wordt hierbij door beleidsmakers niet ter discussie gesteld maar wordt onderbouwd door te verwijzen naar de legitimering via de democratische besluitvorming op landelijke niveau (Regering en Tweede Kamer) of via regelingen vanuit de EU (Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn). Daarnaast wordt de noodzaak benadrukt om het natuurbeleid te baseren op wetenschappelijke deskundigheid en de praktijkkennis van beheerders. De ecologische waarden van de natuur staan daarbij centraal, alhoewel de invulling daarvan in de loop der tijd verandert. Waar eerder de term ecologische waarden voorop stond, wordt later ook vaak over biodiversiteit gesproken en recent komen ook ecosysteemdiensten in beeld als gesproken wordt over de waarden van de natuur (Van Koppen, 2012).

Naast instrumentele argumenten worden vaak ook principiële argumenten gegeven voor burgerbetrokkenheid. Hierbij wordt betrokkenheid van burgers niet primair gezien als een randvoorwaarde voor of middel tot de succesvolle implementatie van het beleid, maar als een principiële onderdeel van een goed natuurbeleid. Betrokkenheid is dan een doel op zich, en heeft een waarde op zichzelf, los van een eventuele bijdrage aan de succesvolle implementatie van het beleid op korte en lange termijn. Een principiële argument kan zijn dat het op de eerste plaats burgers (en niet ecologen) zijn die zin (en dus waarden) verlenen aan natuur. Deze zingeving wordt versterkt door directe betrokkenheid van mensen en draagt bij aan de kwaliteit van leven. Betrokkenheid bij en contact met natuur bieden mogelijkheden voor geestelijke en lichamelijke zelfontplooiing. Daarnaast wordt vaak verwezen naar de legitimiteit van het natuurbeleid. Legitimiteit ontstaat niet alleen via de representatieve democratie, maar vooral ook door ruimte te bieden aan en in overleg te gaan met betrokkenen over de doelen en middelen voor het natuurbeleid. Ten slotte wordt soms verwezen naar een andere visie op de samenleving en de sturingsfilosofie van de overheid. Natuurbescherming wordt daarbij expliciet als een verantwoordelijkheid van de hele samenleving gezien, niet alleen van overheden en TBO's.

Op basis van onze empirische analyse van de argumenten die gegeven worden in documenten en interviews maken we binnen het onderscheid tussen principiële en instrumentele argumenten ook onderscheid tussen de concrete vormen van betrokkenheid: gaat het om het steunen van het beleid, het actief bijdragen aan bescherming en beheer of om gebruik en beleving van de natuur, zonder directe relatie met beleid of beheer. In tabel 2.1 staan de argumenten volgens deze twee dimensies geordend.

Tabel 2.1: Samenvatting van de gebruikte argumenten voor het belang van burgerbetrokkenheid

	BETROKKENHEID INSTRUMENTEEL	BETROKKENHEID PRINCIPIEEL
	<i>Nadruk op vergroten acceptatie bestaand beleid. Legitimiteit beleid niet ter discussie.</i>	<i>Legitimiteit beleid geconstrueerd samen met burgers.</i>
	<i>Waarden van natuur worden door deskundigen bepaald en uitgedrukt in wetenschappelijke concepten.</i>	<i>Waarden van natuur worden bepaald in dialoog met samenleving; ruimte voor waarde-differentiatie.</i>
ONDERSTEUNEN	ACCEPTATIE	LEGITIMITEIT
	Acceptatie nodig voor implementatie	Legitimiteit door betrokkenheid
	Draagvlak als machtsbron voor beleid	Verankering en duurzame steun
		Ruimte voor afwijkende natuurbeelden
BESCHERMEN EN BEHEREN	BIJDRAGE AAN DOELBEREIKING	CO-CONSTRUCTIE NATUUR
	Bijdrage via vrijwilligerswerk	Natuurbescherming als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid
	Economische verweving	Ruimte scheppen voor nieuwe partners
GEBRUIKEN EN BELEVEN	VERGROTEN PUBLIEK DRAAGVLAK	ZINGEVING EN GEZONDHEID
	Recreatie als middel om draagvlak te vergroten	Recreatie en educatie voor zingeving en zelfontplooiing
	Natuureducatie om draagvlak te vergroten	Natuur en gezondheid

2.2.2 Instrumentele argumenten

Veel argumenten voor burgerbetrokkenheid hebben vooral een instrumentele achtergrond. Hierbij ligt de nadruk op het zoeken van steun voor en acceptatie van het bestaande beleid. Natuurbeleid wordt gezien als een onderwerp waar ecologische criteria, Europese regels en wetenschappelijke onderbouwde argumenten leidend dienen te zijn. Het primaat ligt bij beleidsmakers en deskundigen. Op lokaal niveau kunnen visies van burgers een aanvulling betekenen in de details van de implementatie van het beleid. Burgerbetrokkenheid wordt echter vooral gezien als een middel om het draagvlak voor het beleid te vergroten. De term 'draagvlak creëren', zoals vaak gebezigd in de jaren negentig en begin 2000, is een goede samenvatting van deze instrumentele argumenten (Aarts, 1998; Duineveld & Beunen, 2006).

De instrumentele argumenten hebben betrekking op 1) het bevorderen van de *acceptatie* van het natuurbeleid, i2) het *bijdragen aan de uitvoering* en het 3) beleven via wat aanvankelijk 'recreatief medegebruik' heet.

1) BETROKKENHEID LEIDT TOT ACCEPTATIE

Acceptatie nodig voor implementatie

Eén van de belangrijkste argumenten voor burgerbetrokkenheid richt zich op het vergroten van de acceptatie van het beleid. Getriggerd door een groot uitvoeringstekort bij de implementatie van het beleid werd gehoopt dat burgerbetrokkenheid de acceptatie en daarmee implementatie kon vergroten. Zo was er al vanaf de introductie discussie over de begrenzingen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zowel op landelijk als op regionaal niveau. Later kwamen ook in de landelijke media steeds meer kritische discoursen opzetten over de strikte uitvoering van de regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), waarbij betoogd werd dat 'Nederland op slot' zou zitten door de strenge

regelgeving (Buijs *et al.*, 2013b). Juridische procedures rond bijvoorbeeld de Korenwolf zijn hier bekende voorbeelden van (Beunen *et al.*, 2013). Als gevolg hiervan werd steeds meer erkend dat samenwerking met lokale betrokkenen, inclusief burgers, noodzakelijk is om dergelijke problemen te voorkomen. De behoefte ontstond om 'draagvlak te creëren' onder de bevolking, zowel op lokaal als op nationale schaal. De nadruk ligt hierbij op het creëren van draagvlak op het informeren van burgers en het uitleggen van de noodzaak van het beleid. Voorbeelden hiervan zijn de inspraak-avonden die werden georganiseerd in den lande. Ook hier lag de nadruk op uitleggen. Op detailniveau zijn aanpassingen van het beleid mogelijk, maar de ecologisch gefundeerde visie staat niet ter discussie. Ook kwam er behoefte om het draagvlak onder de bevolking te meten, via enquêtes of interviews, om hiermee 'een vinger aan de pols te houden'.

Het creëren van draagvlak om de implementatie te versnellen was al prominent aanwezig in het Natuurbeleidsplan: *"Het is van wezenlijk belang dat er in de samenleving een draagvlak is voor de zorg voor natuur en landschap. Draagvlakvergroting mede als ondersteuning voor het beleid is dan ook één van de hoofdlijnen van beleid"* (1990; p79). Deze vergroting van draagvlak heeft in dit argument een instrumenteel belang om het realiseren van de EHS te bevorderen: *"Het vergroten van het draagvlak is zowel van belang voor de algemene natuurwaarden als voor het tot stand brengen van de ecologische hoofdstructuur"* (Natuurbeleidsplan; 1990; p110).

Breed draagvlak als machtsbron voor beleid

Het organiseren van steun onder de bevolking voor het natuurbeleid was volgens veel respondenten ook belangrijk als machtsbron waar het beleid. Steun onder de bevolking en lidmaatschappen werden gezien als machtsbronnen in beleidsdiscussies. Vanuit deze invalshoek golden natuureducatie en natuurrecreatie vooral als middelen om deze machtsbronnen verder te vergroten.

De belangrijkste vorm van betrokkenheid was in dit verband waarschijnlijk de grote hoeveelheid leden van natuurorganisaties. Deze ledenaantallen werden gezien als een belangrijke machtsbasis voor het natuurbeleid: *"Je hebt daar ook het machtsmotief. Als je niet een onderliggende beweging hebt die krachtig en vitaal is, dan verlies je het op termijn [...] Het was ook een ongelofelijk lange periode van alleen maar meer sympathie, meer geld, meer steun, tot de stabilisatie en afbrokkeling. En dus was de natuurbeweging helemaal niet meer gewend aan tegenslag"* (LNV-2)¹. Het werd dan vaak gezien als een soort 'onderlegger' om de ecologische waarden volgens wetenschappelijke principes te beschermen. Hierbij werd soms ook gerefereerd aan de diverse wetenschappelijke studies naar het brede draagvlak voor natuurbeheer onder de bevolking (Buijs & Volker, 1997; De Bakker *et al.*, 2007; Boer & Schulting, 2002). Toen geluiden ontstonden over afbrokkelende ledenaantallen en afwijkende meningen en visies onder burgers ontstond op basis van de behoefte aan een stevige machtsbasis ook zorgen over de aansluiting van het beleid op de natuurbeelden van burgers. Sommige respondenten pleitten daarom voor het meer rekening houden met de wensen van burgers, om de afbrokkelende steun onder de bevolking tegen te gaan: *"Dit houden we niet overeind als we in die mate voorbij blijven gaan aan perspectieven van gewone mensen"* (LNV-3).

Aanwezigheid of afwezigheid van draagvlak onder de bevolking is ook belangrijk voor de politiek verantwoordelijke staatssecretaris of minister en zijn of haar discussies in de Tweede Kamer: *"Ook naar de Kamer toe was natuurlijk belangrijk, als we dat [de acceptatie van het natuurbeleid] niet organiseren, ja dan gaan we draagvlak in de Kamer verliezen. Dat is een belangrijke."* (LNV-3). Tegelijkertijd wordt ook erkend dat de thema's burgerbetrokkenheid en vermaatschappelijking soms minder prioriteit kregen in de Tweede Kamer vanwege het karakter van 'de presterende overheid' waar meer aandacht uitging naar effectiviteit en doelbereiking rondom thema's als EHS, Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer.

Ten slotte is draagvlak voor natuurbeleid volgens sommige respondenten incidenteel ook een strategisch argument geweest voor politieke profilering. Zo is er gerefereerd naar de inzet van het thema burgerbetrokkenheid door politici voor het oogsten van 'meer waardering en meer bekendheid' (LNV-1). Ook was het in bepaalde perioden politiek gezien aantrekkelijk(er) om te werken aan de rol

¹ Tussen haakjes staan verwijzingen naar de respondenten van wie de citaten afkomstig zijn. Vanwege de anonimiteit van de respondenten verwijzen we niet naar concrete personen maar alleen naar de organisatie waar ze werkzaam zijn of waren. Zie Bijlage 1 voor een overzicht van de respondenten.

van burgers in natuur; zo ontstond er bijvoorbeeld rondom de Natuurvisie een 'nieuw elan' voor het strategisch benutten van "*de energie in de samenleving*" (LNV-1, EXT-1). Ten slotte is in de regeringsperiode van kabinet Rutte I onder Staatssecretaris Bleker het veronderstelde gebrek aan draagvlak en burgerbetrokkenheid strategisch ingezet om te komen tot structurele hervormingen in het natuurbeleid. Het argument voor de betrokkenheid van burgers in de streek werd gebruikt om machtsposities, zoals die van de grote terreinbeherende organisaties, te doorbreken. Er wordt ook gerefereerd naar de doorbreking van de positie van natuur(beleid); het "*neutraliseren van hindermacht*" (LNV-5).

2) BIJDRAGE AAN UITVOERING

Bijdrage via vrijwilligerswerk

Betrokkenheid heeft ook een duidelijk praktische waarde voor de uitvoering van het natuurbeleid. Via vrijwilligerswerk hebben burgers altijd al een praktische bijdrage geleverd aan de uitvoering van het natuurbeleid. Ook in de monitoring spelen burgers al lange tijd een cruciale rol. In het Natuurbeleidsplan werd deze vorm van betrokkenheid bij natuur volmondig erkend als "*de mogelijkheden die individuen en groeperingen in onze samenleving hebben om actief bij te dragen aan een grotere kwaliteit van natuur en landschap*" (Natuurbeleidsplan, 1990; p47).

Kenmerkend voor deze periode is dat beleid en beheer hierbij bepaald worden door de ecologische deskundigen van de TBO's of andere terreineigenaren. "*Burgers zijn nodig om als vrijwilliger iets aan landschapsbeheer te doen, of vrijwilligers zijn nodig om ecologische monitoring, het tellen van soorten te doen.*" (LNV-4). De rol van burgers in ecologische monitoring is met de tijd steeds verder geprofessionaliseerd en geïstitutionaliseerd.

Betrekken economische partners voor doelbereiking

Doelbereiking is in het natuurbeheer in de loop der tijd een steeds belangrijker issue geworden. In de periode rondom 'Natuur voor mensen – mensen voor natuur' (NVM - LNV 2000) wordt al ingezet op een verbreding van het natuurbeleid waarmee verschillende partijen worden uitgenodigd om bij te dragen aan de gestelde natuurdoelen, waarbij agrarisch natuurbeheer en landgoedeigenaren als eerste stakeholders in beeld kwamen. Als in de loop der tijd uit onder andere de Natuurbalansen blijkt dat uitvoering achterblijft bij de doelen, wordt de aandacht hiervoor nog groter en wordt ook burgerbetrokkenheid steeds meer genoemd als middel om een directe bijdrage aan de doelen te leveren. In de Natuurvisie (RNV) komt dit argument sterk naar voren en wordt inbreng vanuit de maatschappij onmisbaar voor doelbereik: "*Het doel van een natuur midden in de samenleving kan (...) alleen met inbreng vanuit de gehele samenleving worden bereikt*" (2014; p50). Private partijen die zelf verantwoordelijkheid nemen door natuur en biodiversiteit in hun handelen en strategieën op te nemen worden als voorbeeld gesteld. Ook de bijdragen van burgers worden daarin nodig geacht om de ecologische doelstellingen te behalen: "*De betrokkenheid zal niet alleen de maatschappelijk gewaardeerde natuur ten goede komen, maar juist ook de biodiversiteit en de daaraan verbonden nationale en internationale doelen.*" (RNV, 2014; p6). Vooral buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN) kunnen mensen actief bijdragen aan natuurbescherming: "*ook buiten de natuurgebieden is er natuur, en daar zijn mensen, dus kunnen we op die manier de zorg voor natuur ook buiten de natuurgebieden op een hoger plan brengen*" (LNV-3).

Ook economische motieven spelen mee in het argument om burgers te betrekken voor een bijdrage aan de implementatie van natuurbeleid. Met de problematiek rondom doelbereiking krijgt burgerbetrokkenheid ook steeds meer een economisch en financieel motief. Richting boeren en landgoedeigenaren was hier al veel langer aandacht voor. Later kwamen ook andere economische actoren zoals bedrijven in beeld, en later ook burgers. De beoogde 'verbreding' van de verantwoordelijkheid voor natuur, en de rol van burgers in uitvoering, had in de nota NVM al een financiële component: "*De ambities voor natuur en landschap vereisen een brede inspanning, ook financieel. Het kabinet wil de kosten hiervoor niet alleen op de algemene middelen laten drukken. Dit zou geen recht doen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor natuur en landschap en aan het profijt dat burgers en economische sectoren vaak ontlenen aan natuur en landschap. Het kabinet wil private investeringen in natuurontwikkeling en -beheer stimuleren en de financiële positie van beheerders versterken*" (NVM, 2000; p47). Ook in de Rijksnatuurvisie wordt er van de samenleving, en dus ook burgers, verwacht dat zij een deel van de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van natuurbeleid zullen

dragen: "private middelen, zoals bijdragen van bedrijven, weldoeners, ledenverenigingen en groene fondsen, zijn altijd een belangrijke bron geweest voor de financiering van natuur en zullen dat ook in de toekomst blijven" (RNV, 2014; p50).

3) VERGROTEN PUBLIEK DRAAGVLAK

Recreatie als middel tot om draagvlak te vergroten

Toegang tot natuur voor een breder publiek is al vanaf het begin van de natuurbescherming een belangrijk aandachtspunt. "De natuur is object van de vrijetijdsbesteding geworden of fungeert als achtergrond voor recreatieve activiteiten" (Natuurbeleidsplan, 1990; p7). De argumenten draaiden zowel om het meer principiële doel om burgers ruimte te bieden om te kunnen genieten van natuur (deze komt later nog aanbod), als om de instrumentele waarde om het draagvlak onder burgers voor het natuurbeleid te behouden of vergroten. Door directe natuurervaringen zou het belang van natuurbescherming zichtbaar worden voor burgers, waarmee vervolgens het begrip van en steun voor natuurbescherming vergroot kon worden. "Nou eigenlijk is het een voedingsbodem leggen (...) als jongeren niet in natuur komen, ja hoe bouwen ze er dan een band mee op, hoe ontstaat er dan draagvlak (...) wat de boer niet kent vreet ie niet, dus je moet jong beginnen door die natuur aan te bieden, door die natuurbeleving centraal te stellen, vervolgens natuurkennis bij brengen" (LNV-4).

Begin jaren negentig werd hierbij vaak gesproken over 'recreatief medegebruik'. In deze periode werd wel ook nadrukkelijk gesproken over de mogelijke aantasting van ecologische waarden van natuur en landschap door recreatief-toeristische activiteiten. De rijksoverheid beoogde om binnen dit spanningsveld "het beleid in beide sectoren zorgvuldig op elkaar af te stemmen en wel zo dat de recreatief-toeristische activiteiten niet zullen leiden tot vermindering van de kwaliteit van natuur en landschap, maar ook dat natuur en landschap zoveel mogelijk opengesteld en geschikt zijn voor recreatie en toerisme" (Natuurbeleidsplan, 1990; p160).

De ecologische waarden stonden dus voorop, maar het belang van recreatie werd wel gezien: "Je deed het voor de planten en de dieren maar er is ook altijd al een component geweest omdat de mensen ervan kunnen genieten" (LNV-6). In NVM krijgt recreatie een meer gelijkwaardige positie (zie principiële argumenten, hieronder). In de RNV wordt de EHS, inmiddels omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland, uitdrukkelijk verbonden aan de natuurdoelen waaraan Nederland zich in Europa en daarbuiten verbonden heeft (RNV 2014; p7) en wordt recreatie met name verbonden aan de 'natuurcombinaties' (die voor een aanzienlijk deel buiten het Natuurnetwerk worden gezocht).

Recreatief groen in en rondom de stad is ook lange tijd een belangrijk thema geweest. In een steeds verder verstedelijkte samenleving moet ook voldoende groen worden gegarandeerd in en rondom de steden. Natuur in stedelijke kerngebieden wordt gezien als bron voor natuurervaring en daarmee van grote betekenis voor recreatie. Het rijk stimuleert nabij steden de combinatie van aanleg van recreatievoorzieningen met de ontwikkeling van natuur met belevingswaarde: "De 'gebruiksnatuur' is een belangrijk onderdeel van de kwaliteiten van de stedelijke omgeving, door het samengaan van educatieve, recreatieve en natuurwaarden" (Natuurbeleidsplan, 1990; p77). Groen in de woon-omgeving kan zowel op instrumentele gronden (draagvlak) als op principiële gronden (gezondheid en zingeving) worden nagestreefd.

Natuureducatie om draagvlak te vergroten

Ook rondom het thema natuureducatie spelen zowel principiële als instrumentele argumenten. In de nota's ligt hierbij de nadruk op de instrumentele doelen, terwijl verschillende respondenten juist vooral principiële doelen benadrukken. Tegelijk geven ze daarbij aan dat ze er niet goed in geslaagd zijn die principiële doelen stevig in het beleid te verankeren (LNV-2). Bijvoorbeeld het Natuurbeleidsplan beschrijft educatie ten dienste van draagvlak als volgt: "Natuur- en milieueducatie en een gericht doelgroepenbeleid zijn belangrijke instrumenten om het draagvlak te vergroten" (Natuurbeleidsplan, 1990; p47). Er wordt ook gesproken over ecologische basisvorming. "Naar zijn aard leent de ecologische basisvorming zich voor het creëren van een algemeen draagvlak, onder meer voor maatregelen met betrekking tot gebieds- en soortenbescherming, zoals die in het kader van dit beleidsplan zijn voorgenomen" (Natuurbeleidsplan, 1990; p113). In dergelijke formuleringen treedt het instrumentele karakter van natuureducatie op de voorgrond. Het belang van educatie en kennis over natuur voor draagvlak wordt ook onderschreven in de nota NVM: "Het draagvlak voor natuurbeleid in de samen-

leving wordt bevorderd door kennis over natuur en het bewustzijn van het belang van natuur te vergroten" (NVM, 2000; p18). In deze nota wordt het argument verbreed van ecologische basisvorming naar 'leren voor duurzaamheid'. Natuur- en milieueducatie zijn hierin ondersteunend aan de in deze nota ingezette verbreding van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid.

2.2.3 Principiële argumenten

Naast de instrumentele argumenten wordt ook een breed palet aan principiële argumenten genoemd in nota's en interviews. Principiële argumenten draaien niet om het verwerven van steun voor het door deskundigen bepaalde natuurbeleid, maar om het aangaan van een dialoog met de samenleving om stevig verankerde legitimiteit voor natuurbescherming te verkrijgen, ook op de lange termijn. De doelen worden hierbij niet alleen door professionals bepaald, maar (gedeeltelijk) in dialoog met burgers en andere stakeholders. Legitimiteit wordt hierbij ook gezocht via een deliberatief proces waarbij aanpassingen in doelen en middelen van beleid mogelijk zijn. De nadruk van natuurbescherming ligt niet alleen op maximale bescherming van de ecologische waarde van de natuur, maar ook op de waarde van natuur voor mensen in hun dagelijks leven en voor hun geestelijke en fysieke gezondheid. Drie soorten argumenten worden hierbij vaak genoemd: 1) *legitimiteit door directe betrokkenheid*, 2) *het belang van co-constructie*, en 3) *zingeving en natuurervaring*.

1) LEGITIMITEIT

Legitimiteit door betrokkenheid

Het betrekken van burgers bij natuur wordt ook essentieel gevonden voor de legitimiteit van natuurbeheer en beleid en een gevoel van eigenaarschap bij omwonenden. Legitiem beleid wordt hierbij gezien als beleid dat gemaakt is met betrokken actoren, inclusief burgers. Zoals verwoord in de Rijksnatuurvisie: *"het nationale natuurbeleid heeft een mandaat nodig van de samenleving. Als het gevoel van eigenaarschap van de natuur bij de burgers zou gaan vervagen omdat natuurbeleid en -beheer te ver van hen af zijn komen te staan, komt dat mandaat in gevaar"* (RNV 2014; p34). In dit argument gaat het om de natuur van en voor burgers, met het idee: we doen het als overheid voor- en namens de samenleving: *"dat zat er wel in, zeker bij NVM-MVN, dat is wel gebeven, van we doen het voor burgers, we zijn ambtenaar voor burgers dus ook natuurbeleid is voor burgers"* (LNV-1). Betrokkenheid is ook een vorm van legitimering voor het gebruik van overheidsmiddelen (EXT-2).

Ruimte voor afwijkende natuurbeelden

De nota Natuur voor Mensen – Mensen voor Natuur wordt gekenmerkt door een zoektocht naar legitimiteit. Benadrukt wordt dat als je natuur voor de samenleving wilt beschermen, de samenleving ook mede bepaalt hoe de natuur eruit moet zien. Vanuit dit principiële argument wordt dan ook bepleit om meer rekening te houden met andere visies en natuurbeelden uit de samenleving. Voor het organiseren van principiële en diepgaande betrokkenheid is er ruimte nodig voor *"de opvattingen, de meningen, de wensen en de voorkeuren van mensen in het gebied"* (LNV-3). Een terugtrekkende Rijksoverheid moet haar typering rondom ecologische waarde los kunnen laten: *"een ecoloog zou zeggen daar had ik liever natuurdoeltype 13, maar ja daar gaan we dan even niet over"* (LNV-3). Rekening houden met verschillende wensen moet in dit argument kunnen resulteren in verschillende vormen van natuur; *"die diversiteit heeft ook wel te maken met, nou ja zoveel hoofden zoveel zinnen"* (LNV-1).

Onder de noemer van legitimiteit wordt daarbij sterk ingezet op het recht doen aan de diverse natuurbeelden en het *"honoreren van mensenwensen"* (LNV-1). Erkend werd dat natuur in het beleid veel smaller gedefinieerd werd dan in de samenleving. Naast 'donkergroene natuur' werd ook aandacht gevraagd voor 'lichtgroene' natuur. Vooral operatie Boomhut en andere empirische onderzoeken van (voorgangers van) het PBL worden hierbij genoemd als inspiratiebron: *"Er waren 10 deelonderzoeken waaronder een grote enquête naar natuurbeelden bij burgers. En vrijwillige inzet. En toen is daar een wat genuanceerder beeld uit naar voren gekomen wat uiteindelijk ook heeft geresulteerd in die titel Natuur voor Mensen-Mensen voor Natuur"* (LNV-4).

De aandacht voor mensenwensen heeft ook betrekking op de toegankelijkheid van de natuur. In de jaren negentig kwam kritiek op de beperkte toegankelijkheid van de natuur. Zeker TBO's zijn daar

toen aan gaan werken, en hebben de toegankelijkheid van veel gebieden verder vergroot. *"Toen zijn ook dingen als struinnatuur opgekomen"* (LNV-1).

Verankering en duurzame steun

Democratische legitimiteit van het natuurbeleid is ook nodig voor de bescherming van natuur op de lange termijn. Met het organiseren van medeverantwoordelijkheid van organisaties en burgers voor natuur wordt gepoogd om het natuurbelang breed te 'verankeren': *"Natuur dient nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van heel de samenleving te zijn en ook breed te worden verankerd. Verbreden van het natuurbeleid kan alleen in samenwerking met anderen: bestuurlijke en maatschappelijke partners, bedrijfsleven en burgers"* (NVM, 2000; p17). Natuur moest een stevige plek krijgen in de harten van mensen, als versterking van de legitimiteit van natuurbescherming, zeker op de lange termijn. Met name in de nota NVM wordt hierover gesproken als voorwaarde voor de verbreding van de maatschappelijke verantwoordelijkheid: *"Deze verbreding vraagt om een verinnerlijking van het natuurbeleid (of nog beter: het natuurbelang). Natuur moet naar het hart van de samenleving. Natuur moet steviger worden verankerd in harten van mensen en in beslissingen van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden"* (NVM, 2000; p28).

Verinnerlijking en verankering zijn belangrijke componenten van het legitimiteitsargument uit NVM, en vormen de basis voor het *"mobiliseren van betrokkenheid bij- en verantwoordelijkheid voor de natuur"* in deze periode (NVM, 2000; p28). Ook in de Rijksnatuurvisie wordt het legitimiteitsargument en het belang van verankering naar voren gebracht. Er wordt ingezet op *"een bredere en meer doorleefde natuur die de samenleving dooradert en die wordt gedragen door de inzet van burgers, bedrijven en particuliere organisaties"*, waarmee er ook wordt bijgedragen aan de bescherming van natuur op de lange termijn (RNV, 2014; p6).

2) CO-CONSTRUCTIE VAN NATUUR

Natuurbescherming als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid

Binnen dit argument ligt de nadruk op het delen van de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming. Het is niet alleen de overheid, maar de gehele samenleving die daarvoor zorg zou moeten dragen; vaak in samenwerking met de overheid, incidenteel grotendeels min of meer onafhankelijk van de overheid. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' krijgt dit argument voor het eerst een groot podium: *"De nota vormt nadrukkelijk een uitnodiging naar de samenleving om haar medeverantwoordelijkheid waar te maken voor de versterking en vernieuwing van het natuurbeleid"* (NVM, 2000; p3). Met de focus op medeverantwoordelijkheid voor natuur wordt hiermee ingezet op 'een verbreding van het natuurbeleid' (NVM, 2000; p17). De termen vernieuwing en verbreding hebben hierbij betrekking op een verschuiving in focus. Burgers worden niet alleen uitgenodigd om natuur te beleven en beleid te ondersteunen, maar ook mee vorm te geven.

Met het organiseren van medeverantwoordelijkheid wordt beoogd om natuur onderdeel te maken van het dagelijks leven: *"Ik wil de natuur beschermen door haar anders, duurzaam te gebruiken. Niet door er een hek omheen te zetten, apart van de omgeving. Maar juist door natuur bij ons dagelijks leven te betrekken. Slim en gecombineerd met andere belangen"* (S. Dijkema, EZ, Vooruit met natuur; p3). Ook het Natuurpact legt veel nadruk op het organiseren van de medeverantwoordelijkheid van samenleving. De nadruk ligt hierbij overigens meer op institutionele partners dan op individuele burgers (Folkert & Boonstra, 2017). *"Met het Natuurpact is die verantwoordelijkheid bij de provincies en dus dichterbij de mensen neergelegd. Op basis van dit pact hebben provincies afspraken gemaakt met maatschappelijke partners (de Manifestpartijen) over hun betrokkenheid bij dit beleid. Het kabinet kiest bewust voor dit perspectief, in de overtuiging dat het natuurbeleid er verder door zal worden gebracht"* (RNV, 2014; p23).

Ruimte scheppen voor nieuwe partners

In de discussies over co-constructie van natuur ontstond steeds meer aandacht voor mogelijke nieuwe economische partners. Getracht werd om zorginstellingen, zuivelbedrijven en andere bedrijven een bijdrage te laten leveren aan natuurbescherming. Daarbij werd steeds meer erkend dat als je nieuwe partners wilt betrekken bij het natuurbeleid, het niet verstandig is om vast te houden aan de strakke, ecologisch bepaalde doelen van natuurbeleid. Dergelijke strakke doelen maken het moeilijk om bredere groepen van de samenleving te betrekken bij natuurbescherming. Sommigen zien ook

normatief een grote veel meerwaarde in nieuwe partners groene burgerinitiatieven en andere door burgers zelf beheerde natuur: "Je wilt gewoon dat mensen het zelf doen waar ze het zelf kunnen [...] een door mensen zelf beheerde grutto is in mijn hart ook meer waard dan een door een technocraat beheerde grutto" (LNV-2).

3) ZINGEVING EN GEZONDHEID

Recreatie en educatie voor zingeving en zelfontplooiing

Naast de eerder besproken instrumentele argumenten worden ook principiële argumenten gegeven voor het belang van burgerbetrokkenheid via recreatie. In verschillende passages in NVM wordt het belang van recreatie als doel van natuurbeleid benadrukt, ook binnen de EHS (op andere plaatsen ligt overigens de nadruk op door het Rijk vastgestelde kwaliteitsdoelen). In het perspectief Nederland Groot(s)-Natuurlijk wordt de EHS benoemd als "de ecologische en recreatieve ruggengraat van Nederland" (NVM, 2000; p25, onze cursivering). In het beleidsprogramma staat hierover: "De EHS vervult een belangrijke recreatieve functie in een steeds drukker wordend Nederland. De kunst is om natuur en recreatie maximaal te laten samengaan op een manier waarop zowel mensen als planten en dieren voldoende aan hun trekken komen. Daarvoor is nodig dat natuur ook meer vanuit wensen van mensen en niet mensen wordt vormgegeven" (p15).

Recreatie, natuurbeleving en betrokkenheid bij natuur kunnen volgens de voorstanders een bijdrage leveren aan de emancipatie van burgers. Het idee van deze emancipatoire kracht werd al vroeg aan natuur verbonden, met name in socialistische kringen werd gestreefd naar de 'verheffing' van de arbeidersklasse via onder andere natuurervaring (o.a. leidend tot de oprichting van NIVON). Ook enkele nauw betrokken ambtenaren hechtten veel belang aan de zingeving die de natuur ons biedt "De opvoeding van kinderen, *Last Child in the Woods*, ik wil geen kinderen die nooit in bomen hebben kunnen klimmen en er met kapotte knie uit zijn gevallen. Dus gewoon een didactisch opvoedkundig motief. Kun je kinderen goed opvoeden als je niet ook een keer een dropping in de duinen hebt gehad?" (LNV-2). Ook natuur- en milieueducatie zou hieraan een bijdrage kunnen leveren, alhoewel in NME-kringen felle discussies worden gevoerd over de instrumentele vs. emancipatoire inzet van NME. Auteurs zoals Margadant en Wals zien NME niet primair als strategisch middel ter vergroting of bestending van het maatschappelijk draagvlak, maar als middel om de ontplooiing van mensen te bevorderen door ze in staat te stellen om natuur te ontdekken en over maatschappij te reflecteren (Margadant-Van Arcken en Van den Berg, 2000; Wals et al., 2008).

Natuur en gezondheid

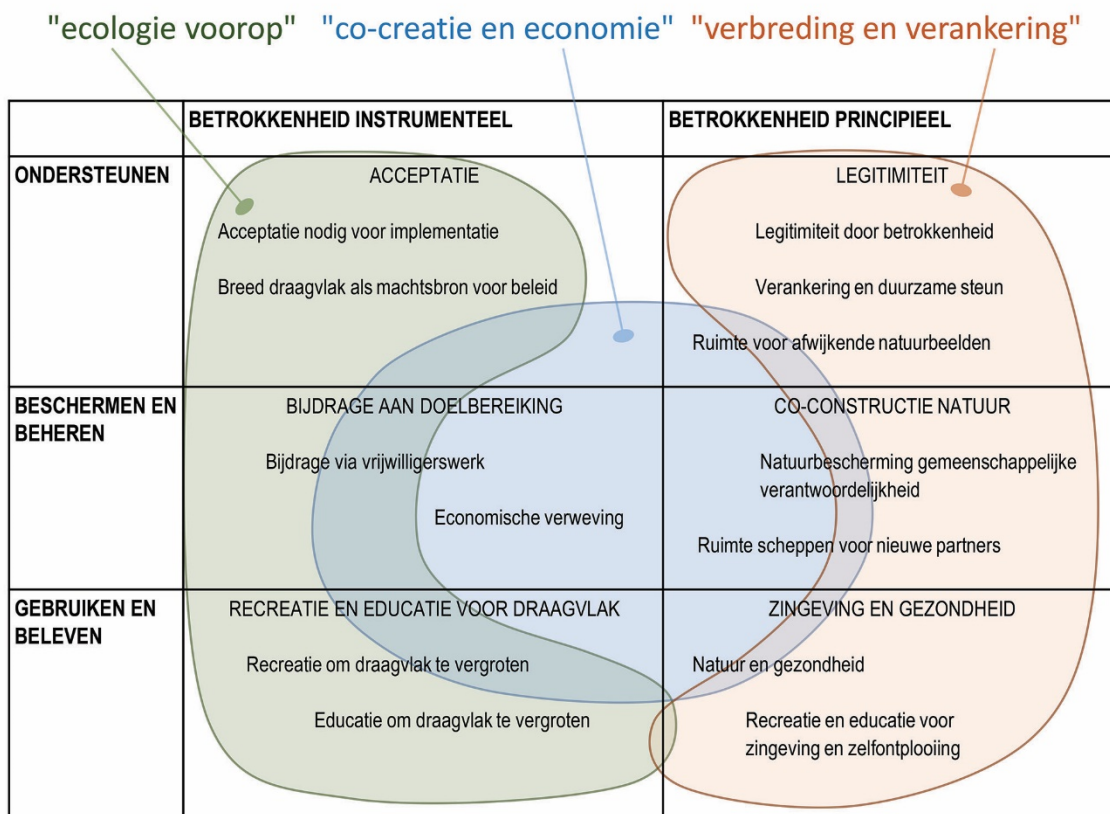
Naast de zingeving die betrokkenheid bij natuur kan bieden is er gaandeweg meer aandacht gekomen voor de welzijns- en gezondheidseffecten van natuur. Het argument voor het betrekken van mensen bij natuur om gezondheidsredenen geeft ook nieuwe betekenis aan natuur: "je fysieke en geestelijke gezondheid wordt daar ook mee gediend en gestimuleerd, en het ging niet alleen over draagvlak, maar ook over betekenisgeving aan natuur" (LNV-6). Omwille van deze gezondheidsaspecten van natuur werd het steeds belangrijker gevonden dat burgers werden betrokken bij natuur in- en om de stad, als onderdeel van een gezonde leefomgeving: "Eigenlijk is allerbelangrijkste motief om daarin te investeren, en het is steeds meer gekomen, van: wacht eens even, natuur is ook goed voor mensen, dus het is beetje raar om natuurencaves te hebben en de stad te laten voor wat het is, wetende dat mensen gezonder worden als ze in natuurlijke omgeving leven. Dat maatschappelijk belang van nabijheid van natuur en betrokkenheid bij natuur en het kunnen ondergaan van natuur. Dat was altijd wel op achtergrond aanwezig, en dat is af en toe eens opgekomen en weer afgezwakt" (LNV-3).

2.3 Discoursen over burgerbetrokkenheid

Hierboven zijn de argumenten gepresenteerd die een hoofdrol speelden in de beleidsdiscussies over burgerbetrokkenheid tussen 1990 en 2015. Deze argumenten voor burgerbetrokkenheid vormen bouwstenen voor verschillende discoursen binnen het natuurbeleid over burgerbetrokkenheid. Discoursen over burgerbetrokkenheid staan natuurlijk niet op zichzelf, maar zijn ook gerelateerd aan de bredere ontwikkelingen binnen het Nederlandse natuurbeleid. Zulke bredere ontwikkelingen binnen het natuurbeleid zijn eerder uitgebreid beschreven (Keulartz et al., 2000; Van Koppen, 2002; Kuindersma, 2002; Bakker and Overbeek, 2006; Arnouts, 2010; De Lijster, 2011; Buijs et al., 2013b).

Gegeven de focus van onze studie kunnen we aan deze bredere ontwikkelingen en de rol van andere maatschappelijke actoren daarin slechts beperkt aandacht geven en richten we ons vooral op de belangrijkste overheidsdiscoursen.

Discoursen in de natuurbescherming kennen een grote continuïteit. Dit geldt al vanaf de start van de natuurbeschermingsbeweging en loopt tot op heden door (Van der Windt, 1995; Van Koppen, 2002). Veel van de eerder beschreven argumenten zijn door de gehele onderzoeksperiode herkenbaar, zeker als we kijken naar individuele actoren. Sommige ambtenaren hebben onvermoeibaar de gehele periode gepleit om natuurbeleving en het belang van zinggeving te bevorderen, terwijl andere continu het belang van draagvlak voor de implementatie van het beleid hebben benadrukt. Niettemin zijn er, op een meer algemeen niveau geanalyseerd, duidelijke veranderingen te zien in het belang van en de aandacht voor de verschillende argumenten. Wij analyseren deze veranderingen als verschuivingen in bredere discoursen (voor de methode van discoursanalyse, zie paragraaf 1.3). Op basis van beleidsnota's en interviews komen we tot drie samenhangende discoursen: het *Ecologie Voorop discours*, het *Verbreiding en Verankering discours* en het *Co-creatie en Economie discours* (figuur 2.1). We zullen deze discoursen nu beschrijven in hun historische ontwikkeling.



Figuur 2.1: Grafische weergave van de argumenten die een rol spelen binnen de drie discoursen

Ecologie Voorop discours

Ten tijde van het Natuurbeleidsplan (NBP) en in de jaren daarna werd natuurbescherming in het beleid bepleit vanuit een breed scala van motieven, waaronder cultuurhistorie, recreatie, educatie en gebruiksfuncties. Maar voor de kerngebieden stonden 'ecologische waarden' centraal, dat wil zeggen: waarden waarin de bescherming van natuur voorop staat en ecologische kennis richtinggevend is. Educatie en recreatie zijn niet onbelangrijk, maar worden vooral instrumenteel opgevat, dat wil zeggen om het beschermen van ecologische waarden te ondersteunen. Educatie wordt geacht een basis te leggen van natuurervaringen en kennis over de natuur die kan bijdragen aan de steun voor natuurbescherming en natuurbeleid. In de woorden van het NBP: *"Het bezitten van kennis over de betekenis van natuur en landschap kan bijdragen aan een verantwoord omgaan ermee. ...Natuur- en milieueducatie en een gericht doelgroepenbeleid zijn belangrijke instrumenten om het draagvlak te vergroten"* (NBP, 1990, p47).

Ook recreatie kon aan dergelijke kennis en ervaring bijdragen, mits het gebeurde binnen de bestaande ecologische randvoorwaarden; dit kwam tot uitdrukking in de term 'recreatief medegebruik'. Het vormgeven van natuurrecreatiemogelijkheden en van natuureducatie wordt daarbij beschouwd als een zaak van deskundigen. Dat geldt ook voor natuurwaarden die nauw verbonden zijn aan cultuur-historische waarden. We typeren dit discours, waarin de argumenten van acceptatie en steun voor beleid een belangrijke rol spelen en andere argumenten, zoals vrijwillige inzet van burgers, recreatie en educatie voornamelijk instrumenteel worden geïnterpreteerd als het *Ecologie Voorop discours*. Het discours vertoont gelijkenis met wat Stoll-Kleemann (2001b), voor Duitsland, typeert als de 'Ecology First' benadering. Het Ecologie Voorop discours, zo blijkt uit diverse interviews, blijft ook in de jaren na 1990 dominant in het natuurbeleid (LNV-1, 2, 4, 6). Een typerend citaat: "*De maatschappelijke kant ... zat er in die periode (1990-2000) ... behoorlijk instrumenteel in, en dan bedoel ik dat de inzet van burgers vooral werd beschreven ten dienste van het natuurbeleid.*" (LNV-4).

De jaren negentig waren voor natuurbeleid een periode van bloei, waarin de implementatie van de EHS gestalte kreeg en met natuurontwikkelingsprojecten een offensieve natuurbeschermingsstrategie werd ingezet (Van Koppen, 2002). Hierbij zijn grote bedragen beschikbaar gekomen voor natuurontwikkeling en de EHS. De nadruk kwam daarbij te liggen op professionalisering en formalisering van het beleid, onder andere in de vorm van een systematiek van natuurdoeltypen. De ledentallen van natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten en Wereld Natuur Fonds (WNF) groeiden aanzienlijk. Het bevorderen van burgerbetrokkenheid gold daarom niet als prioriteit, al waren er wel gebeurtenissen - zoals het succesvolle verzet tegen de implementatie van de EHS in Gaasterland - waarin draagvlakproblemen aan de oppervlakte kwamen. Ondanks de dominantie van het Ecologie Voorop discours, was er wel degelijk aandacht en budget voor recreatie en educatie. De noodzaak hiertoe werd mede beargumenteerd aan de hand van instrumentele instrumenten. De relatief ruime subsidiëring van natuur- en milieueducatie door de overheid in deze periode werd aangewakkerd door de grote maatschappelijke aandacht voor natuur en milieu (Sollart, 2004).

Verbreding en Verankering discours

Een verandering in de nadruk op het Ecologie Voorop discours wordt zichtbaar aan het eind van de jaren negentig, onder andere in de 'Operatie Boomhut'. Dit programma van het ministerie van LNV produceert in 1999 een reeks rapporten waarin begrippen als participatie, zelfsturing en 'mensenwensen' een prominente plek krijgen. Deze verandering vindt gedeeltelijk zijn neerslag in de nieuwe natuurbeleidsnota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (NVM). De geest van verandering spreekt al uit de eerste alinea van de nota, en principiële argumenten krijgen een prominente plaats in de inleiding van de nota. "*Natuur voor mensen en mensen voor natuur staat centraal in deze nota. Het kabinet kiest hiermee voor een verbreding van het natuurbeleid, om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Investeren in natuur is belangrijk voor de natuur zelf, maar ook voor het welzijn van de mens.*" (NVM, 2000, p1).

De verbreding die de nota voor ogen heeft kent verschillende aspecten. Ten eerste geldt dat natuur "*moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn*" (NVM, 2000, p1). Ten tweede, en in samenhang hiermee, wordt natuur breed opgevat, "*van voordeur tot Waddenzee*". En ten derde betekent het dat "*de verantwoordelijkheid voor natuur in de samenleving breed wordt opgepakt*" (NVM, 2000, p1). Met deze verbreding beoogt de nota dus ook een sterkere verankering van natuur in de samenleving. Daarom typeren wij dit discours als het *Verbreding en Verankering discours*. De argumenten in dit discours vallen voor een groot deel samen met wat in de vorige paragraaf is aangeduid als principiële argumenten voor betrokkenheid omwille van legitimiteit, co-constructie en zingeving. De grens tussen principieel en instrumenteel is niet altijd duidelijk te trekken en aanzetten tot dit discours zijn ook eerder al te vinden in natuurbeleid.

Niettemin is er duidelijk sprake van een andere toonzetting en argumentatie, die in de nota NVM een duidelijke en samenhangende uitdrukking krijgt. Het belang van legitimiteit komt tot uiting in de nadruk op het aansluiten bij 'mensenwensen'. Het argument van co-constructie zien we weerspiegeld in de nadruk op gezamenlijke verantwoordelijkheid en in de wens om ruimte te scheppen voor invulling van onderop. "*Binnen heldere kaders van bovenaf*" - dat wel - dient er "*voldoende ruimte te zijn voor invulling en creativiteit 'van onderop'*". *Op deze wijze krijgt 'natuur voor mensen, mensen voor natuur' inhoud en komt tot uitdrukking dat het streven naar een mooier en groener Nederland een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheden, ondernemers, burgers, beheerders en maatschap-*

pelijke organisaties." (NVM 2000, p28). Zingeving treedt niet erg op de voorgrond, maar komt bijvoorbeeld tot uiting als de nota stelt dat de hoofddoelstelling voor het natuurbeleid, behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, *"nadrukkelijk ook gezien (moet) worden als een culturele opgave. Het gaat om natuur en landschap voor en door mensen"* (NVM, 2000, p3).

De interviews bevestigen dit beeld dat NVM een aanzet wilde doen tot verandering en verbreding. *"In NVM was het toch Meer fundamenteel van we doen het voor de mensen. Natuur is belangrijk voor mensen, natuur is belangrijk voor de samenhang in de maatschappij..., het goed opgroeien van kinderen..."* (LNV-1). Deze aanzet tot verandering ging gepaard met veel discussie op het toenmalige ministerie LNV (LNV-1).

De invloed van deze aanzet is echter niet groot. Het Ecologie Voorop discours blijft dominant ten opzichte van dit nieuwe Verbreding en Verankering discours. Instrumentele argumenten voor burgerbetrokkenheid worden veelvuldig genoemd, en participatie bleef vooral een instrument voor acceptatie en draagvlak. *"Maar de vermaatschappelijking, burgerparticipatie was vooral vanuit insteek hoe kunnen we anderen betrekken bij ons beleid, en was secundair, zeker in politiek bestuurlijke aandacht. Was ondergeschikt."* (LNV-5). De blijvende dominantie van het Ecologie Voorop discours blijkt duidelijk uit de tweede helft van nota NVM, waarin de uitvoering van het beleid beschreven wordt. Als concrete beleidsdoelen worden geformuleerd, ligt de nadruk weer sterk op het Ecologie Voorop discours: *"tot en met pagina 54 volgens mij ademt het een hele maatschappelijke toon, dus van dit is natuur, van voordeur tot Waddenzee [...] En toen moesten er maatregelen aan gekoppeld en geld, en toen is het misgegaan. [...] toen kreeg je ineens we moeten 756.000 ha EHS aanleggen, we moeten de verbindingszones veiligstellen, en we moeten natuurdoeltypen centraal stellen"* (LNV-4). De nota is ook expliciet over het instrumentele doel van educatie: *"Door verschillende maatregelen op het terrein van educatie, voorlichting en onderzoek gaat het kabinet het draagvlak voor en de effectieve uitvoering van het natuurbeleid versterken"* (NVM, 2000, p92).

In de jaren die volgen op de nota vinden participatieprocessen plaats en spelen gebiedsprocessen een belangrijke rol bij de implementatie. Daarbinnen was in principe ook ruimte voor burgerbetrokkenheid. Maar uiteindelijk blijft binnen het beleid de implementatie van Natura 2000 en daarmee Ecologie Voorop een veel grotere rol spelen, zowel in beleidsaandacht als in geld (zie ook par. 2.5). De grootste impact is waarschijnlijk zichtbaar in aandacht en geld voor Groen in en om de Stad (o.a. via het gelijknamige programma GioS). Ook kwam er binnen het landschapsbeleid meer ruimte aandacht voor burgerbetrokkenheid, vooral op provinciaal niveau, onder andere in vormen van 'gebiedsgericht beleid'. Ten slotte is er een impuls gegeven voor vernieuwingen in NME (o.a. met financiële steun uit de zogeheten Regeling Draagvlak Natuur). De meeste instrumenten worden binnen een aantal jaar echter afgezwakt of afgeschaft als gevolg van bezuinigingen (LNV-4).

Disruptie van het dominante discours

De komst in 2010 van het kabinet Rutte I met Staatssecretaris Bleker vormt een keerpunt in het Nederlandse natuurbeleid. Mede vanwege de economische recessie vanaf 2008 resulteert het veranderde politieke klimaat voor natuurbeleid in ingrijpende bezuinigingen, o.a. op Staatsbosbeheer en op de verdere implementatie van de EHS. De periode-Bleker is te kort om te spreken van een nieuw beleidsdiscours over burgerbetrokkenheid, maar er vinden wel veranderingen in argumentatie plaats. Zo wordt het legitimeitsargument op een andere manier gebruikt: in plaats van een argument om een brede groep van burgers, in stad en land, bij natuur te betrekken, wordt het gebruikt om een grotere rol voor agrarische ondernemers en particulier grondbezit te bepleiten: natuur moest *"meer van de streek zijn"* (LNV-5).

Co-creatie en Economie discours

De koerswijziging van Bleker en de bezuinigingen dringen natuurbescherming in het defensief maar werken ook als wake-up call, die het belang van maatschappelijke steun voor natuurbeleid in een helder licht stelt. Dit draagt bij aan een verandering van argumentatie in de periode volgend op Rutte I en aan de opkomst van een nieuw discours. De veranderende argumentatie in het natuurbeleid komt naar voren in het Natuurpact (2013) en meer uitgesproken nog in de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' (RNV) van 2014. Een karakteristiek citaat: *"Het doel van een natuur midden in de samenleving kan niet door een overheid worden afgedwongen met wetten, regels of subsidies. Dat doel kan alleen met inbreng vanuit de gehele samenleving worden bereikt. Deze natuurvisie bevat veel voorbeelden*

van private partijen die zelf hun verantwoordelijkheid hebben genomen en natuur en biodiversiteit in hun handelen en strategieën hebben opgenomen – plaatselijk, nationaal of mondiaal. " (RNV, p50).

De rol van private partijen ligt voor een belangrijk deel in het bijdragen van private middelen. Economie krijgt veel nadruk in dit discours. Zoals geformuleerd in de kamerbrief bij de uitvoeringsagenda: *"Kern van de Rijksnatuurvisie is een omslag in denken en doen. Het kabinet wil een effectieve invulling geven aan de natuurdoelen die Nederland internationaal heeft afgesproken en tegelijk de maatschappelijke betekenis van natuur vergroten. Natuur en economie kunnen meer van elkaar profiteren en publieke belangen rond natuur worden beter gediend als we daar meer oog voor hebben."*

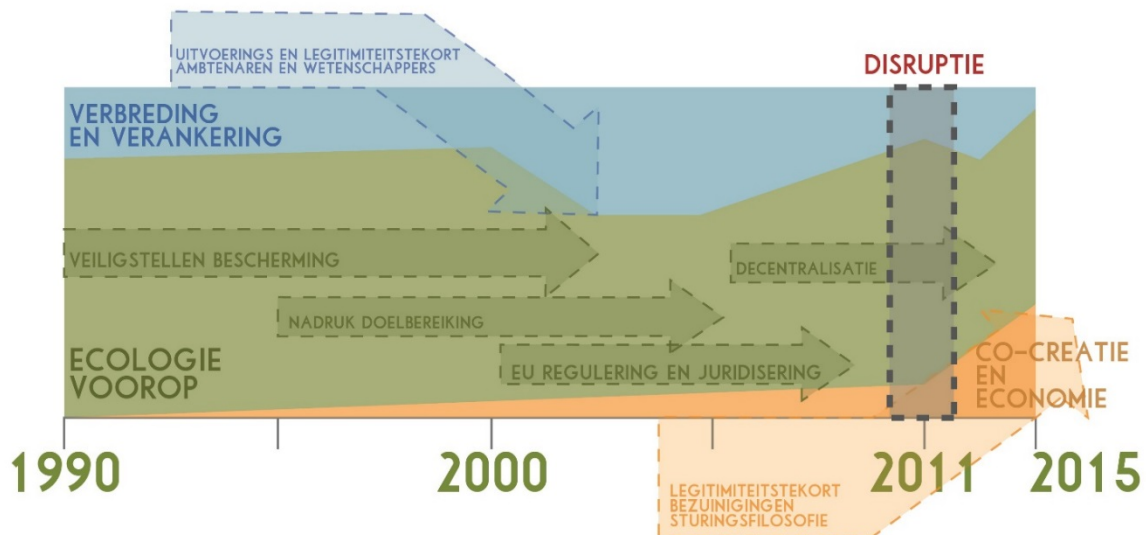
Effectiviteit en economie staan hier meer op de voorgrond dan legitimiteit. Bescherming en ontwikkeling van natuur blijven het *'fundament'*, waarvoor de overheid (rijk, provincies en gemeenten) garant dient de staan. Maar dit fundament is alleen zinvol als er ook een *'bouwwerk'* op staat van duurzaam benutten van natuur en biodiversiteit. En voor dit bouwwerk liggen initiatief en regie bij de 'energieke samenleving'. In de betrokkenheid van Rijk, provincies en andere overheden ligt de nadruk hierop ondersteunen, prikkelen en samenwerken, waarbij het initiatief zoveel mogelijk bij anderen zal worden gelaten." (RNV, p36)] De rijksoverheid stimuleert dit initiatief onder ander met zgn. Green Deals. Gerelateerd aan een breder "innovatie-discours" binnen het beleid, is ook in dit beleidsdiscours de wens tot innovatie belangrijk. Alle aandacht gaat naar vormen van burgerbetrokkenheid die als innovatief worden gezien, zoals burgerinitiatieven en crowdsourcing. Bestaande vormen van burgerbetrokkenheid, zoals recreatie en vrijwilligerswerk, krijgen veel minder aandacht.

Wij analyseren deze ontwikkeling binnen het 'bouwwerk' van de Natuurvisie als een nieuw discours, waarin argumenten op het eerste gezicht veel gemeen hebben met die van het Verbreding en Verankering discours, maar waarin bij nadere beschouwing de nadruk veel minder ligt op legitimiteit en meer op effectiviteit en private financiering. De overheid wordt niet meer gezien als leidende actor, maar (hooguit) als volgend op de initiatieven vanuit de energieke samenleving. Zelfs de regie voor dit bouwwerk wordt bij maatschappelijke actoren gelegd. Het nieuwe discours typeren we als *Co-creatie en Economie*: burgerinitiatieven krijgen een initiërende, mee-sturende en economische rol. Alhoewel in het discours de rol van de overheid, en zeker de landelijke overheid, wordt geminimaliseerd, benoemen we het toch als co-creatie, omdat overheden vrijwel altijd betrokken zijn, vaak door (directe of indirecte) financiering, soms door het toestaan of legitimeren van initiatieven in de publieke ruimte.

Ook in dit discours wordt natuurbescherming uitdrukkelijk als gezamenlijke verantwoordelijkheid gepresenteerd en wordt ruimte geschapen voor nieuwe partijen, waaronder burgers. Maar de motivering daarvan is overwegend instrumenteel en ligt met name in het betrekken van partners met belangrijke hulpbronnen, zoals geld, grond, tijd, of ideeën. Deze hulpbronnen worden gepresenteerd als een aanvulling op of een vervanging van de betrokkenheid van overheden en TBO's. De meer principiële argumenten voor burgerbetrokkenheid die in het Verbreding en Verankering discours nog een belangrijke plek innamen, verdwijnen hiermee weer naar de achtergrond. Wel zien we dat de positieve bijdrage aan gezondheid sterker als argument naar voren komt, niet alleen als economische dienst, maar ook als een principiële motief voor burgerbetrokkenheid.

In hoeverre dit nieuwe discours doorzet en hoe groot de invloed zal zijn op de praktische uitvoering van het beleid ten opzichte van het Ecologie Voorop discours zal moeten blijken in de toekomst. Enerzijds kan gesproken worden over een omslag in het denken bij LNV. Anderzijds is ons beeld dat het Ecologie Voorop nog altijd domineert. Zo is bijvoorbeeld volgens één van de respondenten *"het Programma Tweede Natuur [gericht op maatschappelijke initiatieven] al weer op een wat lager pitje gezet"* (LNV-5). Ook in notities over bijvoorbeeld Natuurlijk Kapitaal of Ecosysteemdiensten blijft de rol van burgerbetrokkenheid nog steeds beperkt. En alhoewel in de Natuurvisie staat dat het programma Groen en Doen wordt voortgezet, wordt deze regeling later toch afgeschaft. De uitvoering in de beleidspraktijk is door de decentralisatie de rol van LNV drastisch ingeperkt, zeker buiten de Natura 2000-gebieden. Het is nu vooral aan de provincies en Staatsbosbeheer (SNN) om dit discours invulling te geven. In het nieuwe convenant met SBB speelt de vermaatschappelijking een belangrijke rol, en wordt expliciet gesteld dat SBB *"burgers financieel betreft"* en *"synergie [zoekt] met andere maatschappelijke opgaven"* om financieel minder afhankelijk van overheidsfinanciering te worden. Co-

creatie lijkt hierbij vooral ingevuld te worden via de Groene Economie. Het co-creatie discours speelt ook een rol in het Natuurpact bij de provincies. In een eerste evaluatie van het Natuurpact wordt geconstateerd dat de vermaatschappelijkjinsdoelen die hierin worden geformuleerd op provinciaal niveau nog weinig uitgewerkt zijn (Folkert & Boonstra, 2017; zie ook Kamphorst et al., 2015). In figuur 2.2 staan de drie discoursen schematisch in de tijd weergegeven. Daarin is ook goed te zien dat het moment van het verschijnen van een belangrijk beleidsdocument, en vooral ook de aanloop daarnaartoe een periode is waarin discoursen gaan verschuiven. Samengevat kan gesteld worden dat het Ecologie Voorop discours vanaf het Natuurbeleidsplan in 1990 dominant is geweest en tot 2010 is gebleven. Ook daarna neemt het nog een zeer belangrijke positie in. Vanaf 1999, in aanloop naar Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur komt het Verbreding en Verankering discours sterk op. De nota NVM-MVN ademt daarbij een combinatie van het Ecologie Voorop en het Verbreding en Verankering discours. Alle respondenten zijn het er achteraf over eens dat het Verbreding en Verankering discours nooit dominantie bereikt, en al vrij snel ook weer afzwakt. De periode 2010-2012 is een tussenperiode, waarin vooral de dominantie van het Ecologie Voorop discours wordt doorbroken, zonder dat er duidelijk een nieuwe dominant dominant werd. Vanaf 2013 is er een sterke opkomst van het Co-creatie en Economie discours, geformaliseerd in de Natuurvisie uit 2014. Onze analyse stopt in 2015, op een moment dat de nieuwe verhouding tussen de discoursen nog niet uitgekristalliseerd is (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2: Schematische weergave van de ontwikkeling van de beleidsdiscoursen door de tijd

2.4 De dynamiek van de discoursen

In deze paragraaf schetsen wij een beeld van de beïnvloeding door externe praktijken van de dominante discoursen over burgerbetrokkenheid bij LNV. Externe praktijken kunnen daarbij heel divers zijn, variërend van EU-wetgeving tot economische ontwikkelingen. Sommige praktijken en discoursen hebben de aandacht voor burgerbetrokkenheid gestimuleerd, terwijl anderen juist belemmerend gewerkt hebben. Daarnaast hangen de verschillende invloeden nauw met elkaar samen, en is er een sterke samenhang en wederzijds beïnvloeden tussen de EU, LNV, provincies en maatschappelijke organisaties. Voor de analyse van de ontwikkelingen proberen we toch deze ontwikkelingen als externe ontwikkelingen te beschouwen.

Essentieel voor het begrijpen van de dynamiek is de machtsstrijd die volgens veel respondenten kenmerkend is voor de beleidscontext van het natuurbeleid. Een strijd tussen verschillende belangen, tussen verschillende actoren en op verschillende schaalniveaus. Binnen deze strijd speelde zich ook de discussie af over de rol van betrokkenheid van maatschappelijke actoren, inclusief burgers.

Onze analyses beginnen in 1990, bij de publicatie van het Natuurbeleidsplan. Beargumenteerd kan worden dat het natuurbeleid op dat moment uit een traditie kwam waarin ruime aandacht was voor

betrokkenheid van belanghebbenden, met name boeren. Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, zien we vanaf 1990 de snelle opkomst van het Ecologie Voorop discours, waarin de bescherming van de ecologische waarde van natuur voorop staat. Vanaf dat moment vormt dit discours een belangrijk achtergrond voor de discursieve strijd over het belang van burgerbetrokkenheid. Tussen 1990 en 2015 hebben diverse factoren dit discours versterkt en bijgedragen aan de langdurige dominantie van het discours. Maar er waren ook ontwikkelingen die zorgden voor vraagtekens rondom dit discours, en uiteindelijk hebben bijgedragen aan de ontwikkeling en institutionalisering van nieuwe, concurrerende discourses. We bespreken allereerst de krachten die verandering stimuleerden en daarna de krachten die bijdroegen aan het lange tijd dominant blijven van het Ecologie Voorop discours.

2.4.1 Dynamiek in de discourses

Uitvoerings- en legitimiteitstekort

Waarschijnlijk de belangrijkste motivatie voor het aanpassen van het dominante discours kwam voort uit langdurige en steeds ernstiger wordende problemen met legitimiteit en implementatie van het natuurbeleid (zie ook Hajer, 2011). Kritische discourses vanuit de samenleving hebben gedurende de gehele onderzoeksperiode hierbij een belangrijke rol gespeeld. In het begin bescheiden, en weinig gearticuleerd. Vanaf eind jaren negentig werden de tegengeluiden sterker (Beunen *et al.*, 2013) en ook steeds meer gearticuleerd in de vorm van expliciete tegendiscourses over bijvoorbeeld 'Nederland op slot' door het natuurbeleid (Buijs *et al.*, 2013a). Deze maatschappelijke kritiek is al rondom NVM een reden om meer aandacht aan burgerbetrokkenheid te besteden, maar speelt vooral een grote rol bij de totstandkoming van de Natuurvisie: [Interviewer: Wat waren de motieven voor een grotere rol voor burgerbetrokkenheid?] *Dat is legitimiteit. Dit houden we niet meer overeind als we in die mate voorbij blijven gaan aan de perspectieven van gewone mensen.* (EXT-3). Daarnaast werd ook steeds duidelijker dat de doelen niet gehaald zouden worden. Dit zogenaamde 'uitvoeringstekort' is uitgebreid beschreven in onder meer diverse omgevingsbalansen van het PBL (o.a. PBL, 2016).

Verstedelijking, economische crisis en inspiratie uit de maatschappij

Naast het uitvoerings- en legitimiteitstekort hebben ook andere maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol gespeeld, zoals vooral de roep om openstelling van natuurgebieden en het ontwikkelen van recreatienatuur rondom de stad, later de economische crisis en de opkomst van alternatieve beheervormen, via bijvoorbeeld burgerinitiatieven. Dergelijke ontwikkelingen hebben enerzijds geleid tot een roep om aanpassing van bestaande Ecologie Voorop discours, en anderzijds geïnspireerd tot het formuleren van nieuwe discourses. Allereerst speelde de opkomende verstedelijking een belangrijke rol, waardoor meer behoefte aan groen rondom de stad. Daarbij ontstond een soort ruimtelijke scheiding tussen de 'donkergroene' natuur in 'echte' natuurgebieden, waar Ecologie Voorop bleef en de 'lichtgroene' natuur in gebieden met ruimte voor recreatie. Vooral groen rond de stad (via bijvoorbeeld het GioS-beleid) werd daarbij het thema waarin ruimte gezocht werd voor burgerbetrokkenheid. Dat werd bijna een proeftuin voor burgerbetrokkenheid. *"NVM, dat was een soort verdeel en heers, van als we nou maar alle natuurbeelden een plek geven, onbereikbare oernatuur tot stadsnatuur het is allemaal natuur en heeft allemaal zijn waarde, en dan de menselijke betrokkenheid zat dan meer aan het spectrum van struin en stadsnatuur. En de natuurbeschermers moesten zich dan maar bekommeren om de moeilijke biologische diversiteit te beheren"* (LNV-1).

Daarnaast kwamen er ook steeds meer inspirerende voorbeelden uit de maatschappij. De verbreding van de natuurbeheerarrangementen, zoals de opkomst van natuurcombinaties en burgerinitiatief, gaf stimulerende voorbeelden voor een alternatief beleidsdiscours. *"Als je gewoon het land in ging zag je dat mensen overal bezig waren om zelf met het groen in het publieke domein aan de gang te gaan"* (LNV-5). De energie in de samenleving rondom bijvoorbeeld burgerinitiatieven was niet alleen inspirerend, maar werd ook als een kans gezien om het LNV beleid te revitaliseren na Staatssecretaris Bleker en het Natuurpact: *"[Over vermaatschappelijking en de Natuurvisie:] Wij hadden iets anders nodig om weer inhoud te geven aan het natuurbeleid. Dat was echt van buiten naar binnen, dat gaf vooral inspiratie"* (LNV-5).

De economische crisis en bijbehorende bezuinigingen op het natuurbeleid onder Rutte I hebben ook een belangrijke rol gespeeld. Doelbereiking heeft sinds 1990 lange tijd centraal gestaan binnen het natuurbeleid. Mede door de bezuinigingen werd steeds duidelijker dat de oorspronkelijke doelen voor

zowel het Natuurnetwerk als voor de VHR niet bereikt zouden worden. Hierdoor is het thema vermaatschappelijking hoog op de politiek-bestuurlijke agenda komen te staan, als mogelijke aanvullende bron van geld en energie voor natuurbescherming.

Ten slotte hebben universiteiten, kennisinstellingen en adviesorganen een rol gespeeld. Vanuit wetenschap en adviesorganen zoals RMNO (1992), RLG (2002) en later de RLi (2013), kwamen kritische reflecties op de dominantie van het dominante Ecologie Voorop discours en de afnemende legitimiteit van het natuurbeleid. De enquête tijdens Operatie Boomhut (Reneman *et al.*, 1999) en de PBL-draagvlakenquête lieten vanaf 1997 zien dat 'mensenwensen' breder waren dan de donkergroene natuur met een hoge ecologische waarde. Vanaf 2005 lieten studies zien dat in de samenleving kritische tegendiscoursen, zoals het 'Nederland op Slot' discours, ontstonden, als reactie op het dominante Ecologie Voorop discours (Beunen *et al.*, 2009; Buijs *et al.*, 2012). Nog later kwamen studies in zwang naar alternatieve visies en voorbeelden op natuurbeheer praktijk, zoals studies naar burgerinitiatieven (Van Dam *et al.*, 2014). *"De Raad voor Natuur- en Milieu-Onderzoek. Het eerste goeie werk over motieven voor natuur. En het laten zien dat daar differentiatie is [...]. Maar dat is doorontwikkeld ook binnen het Natuurplanbureau, verschillende maatschappelijke perspectieven op natuur. Dat is in mijn beleving een zeer invloedrijk rapport geweest omdat we vanaf dat moment eigenlijk steeds binnen de discussies vroegen, met welk perspectief zitten we hier, dat perspectief heeft te maken met waardepatronen. [...]. Beleidsmensen en burgers hebben ook verschillende perspectieven op natuur. Dat hebben we vanaf dat moment serieus meegenomen."* (LNV-2)

Sturingsfilosofie en decentralisatie

Verschuivende sturingsfilosofieën, inclusief de decentralisatie, hebben een belangrijke rol gespeeld in de discussies. *"Ik denk dat dit [toenemende aandacht voor burgerbetrokkenheid] geen specifieke ontwikkeling is in het natuurbeheer of natuurbeleid, maar dat het een reflectie is, een vertaling van een verschuiving tussen overheid en samenleving"* (LNV-6). Deze ontwikkelingen hebben zowel een stimulerende als een belemmerende rol gespeeld. Hier bespreken we eerste de stimulerende kanten ervan.

Mede onder invloed van het neoliberale discours komt eind jaren 2000 steeds meer aandacht voor de kracht van maatschappelijke netwerken en de zelfredzaamheid van burgers (Hajer, 2011). Terwijl de dominante sturingsfilosofie van de overheid richting netwerkend werken en decentralisatie opschuift, komt ook het gebiedsgerichte beleid steeds meer opzetten, via WCL-gebieden en de reconstructie. De nadruk ligt hierbij op georganiseerde en economische actoren, met geen of een bescheiden rol voor individuele burgers. Vanaf 2010 komt ook de filosofie van de responsieve of faciliterende overheid opzetten, in relatie met de grote nadruk in vrijwel alle beleidsvelden op de participatiesamenleving, met zijn nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen van burgers: *"Het kantelpunt was het essay van Maarten Hajer van het PBL, de energieke samenleving"* (LNV-5). Mede door de sterk veranderende context van het natuurbeleid als gevolg van het beleid en de bezuinigingen onder Rutte I, ontstond de ruimte en de noodzaak om nieuwe wegen te zoeken. *"Dan is er dus een soort crisissituatie even ontstaan, in de wereld van natuur en landschap. Men moest weer opnieuw herpakken want men had dat toch niet verwacht, die Henk Bleker. Ik denk op zichzelf dat het goed is dat men is wakker geschud. Die routine die er al vanaf de jaren 70 in zat dat die na 35 jaar werd doorbroken."* (EXT-1).

Hieraan gerelateerd leverde ook vernieuwende praktijken van andere ministeries inspiratie voor de pogingen het discours over burgerbetrokkenheid te verbreden. In de jaren negentig was onder minister Winsemius in het milieubeleid participatie en externe integratie al een belangrijk thema geworden waarbij veel aandacht ontstond voor inspraak en samenwerking met maatschappelijke actoren. Later werd binnen bijvoorbeeld het 'Ruimte voor de Rivier'-programma van Rijkswaterstaat veel aandacht besteed aan kansen voor meekoppelen. Door deze ontwikkelingen ontstond ook druk op LNV om meer aandacht te besteden aan het creëren van inspraakmogelijkheden voor burgers en het zoeken van samenwerkingskansen. Bijvoorbeeld de 'Draagvlak voor Natuur'-regeling uit 2002 is geïnspireerd door soortgelijke regelingen bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Vanuit Binnenlandse Zaken ontstond steeds meer aandacht voor het belang van burgerinitiatieven, hetgeen ook input heeft geleverd bij het schrijven van de Natuurvisie. Diverse respondenten argumenteren dat het natuurbeleid hierbij achter liep bij de ontwikkelingen in aanpalende beleidsvelden, met name bij VROM en Rijkswaterstaat (LNV-1; EXT-1).

Ten slotte heeft ook de decentralisatie van het natuurbeleid een rol gespeeld. In de veronderstelling dat provincies dichter bij de burgers staan, werd vermaatschappelijking deels nagestreefd via diverse decentralisaties. In 1993 werd in het kader van de decentralisatie impuls grondverwerving, beheer en inrichting gedecentraliseerd naar provincies, en werden de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Staatsbosbeheer verzelfstandigd als agentschap cq. Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). In 2006 werd het Investeringsbudget Landelijk Gebied ingesteld (ILG), en tussen 2011 en 2013 via het Bestuursakkoord Natuur en de vaststelling van het Natuurpact (2013) (Kuindersma *et al.*, 2016). Alhoewel deze decentralisatie waarschijnlijk heeft bijgedragen aan een grotere betrokkenheid van grondeigenaren en georganiseerde stakeholders, is voornamelijk de vraag of de decentralisatie ook heeft bijgedragen aan een substantiële toename in burgerbetrokkenheid (Kamphorst *et al.*, 2015; Folkert & Boonstra, 2017). Beantwoording van deze vraag valt echter buiten de reikwijdte van dit rapport.

Bewindspersonen en ambtenaren

Naast institutionele ontwikkelingen hebben was ook de input van individuele bewindspersonen en ambtenaren van groot belang. De verantwoordelijke bewindspersoon, zowel zijn/haar politieke kleur als persoonlijke interesses, en ambtelijke top hebben een grote invloed op gehad. De meest zichtbare invloed heeft Staatssecretaris Bleker gehad, die met stevige ingrepen in budget en uitvoering van het natuurbeleid zowel direct als indirect het discours over burgerbetrokkenheid heeft beïnvloed. Zowel door zijn articulatie van de tegendiscoursen vanuit de samenleving als door zware bezuinigingen is het Ecologie Voorop discours in zijn bewindsperiode zijn vanzelfsprekendheid in het natuurbeleid kwijtgeraakt. Maar ook andere bewindslieden hebben invloed gehad op het discours over burgerbetrokkenheid. Staatsecretaris Faber vond bijvoorbeeld het 'Natuur voor mensen'-thema belangrijk: "*Faber was PvdA politica, en die had ook zoiets van waar doen we het allemaal voor? Waarom is de natuur niet voor de mensen?*" (LNV-1). "*Ik denk dat in de nadagen van Veerman en in de periode Verburg, dat die [burger]betrokkenheid niet heel hoog op agenda heeft gestaan*" (LNV-2). Staatsecretaris Dijkzwaag wilde daarentegen graag de verbinding met de maatschappij versterken, en zag dat ook als een kans om de commotie die tijdens zijn voorganger was ontstaan te pacificeren: "*Dijkzwaag, die wilde heel Nederland omarmen en verbinden. Dat was voor haar de reden om te vermaatschappelijken, natuur is van ons allemaal*" (LNV-5).

In de gehele periode zijn er, tot in de hoogste echelons, diverse gedreven ambtenaren geweest die onvermoeibaar hebben gepleit voor burgerbetrokkenheid. Meestal gemotiveerd door principiële argumenten, zoals de zingeving die de natuur biedt, het belang van natuureducatie, zorgen om langdurige legitimiteit, of vanuit een visie op de overheid als partner van de samenleving. Zij hebben vaak gestreden om bovengenoemde interne en externe ontwikkelingen terug te laten komen in het dominante beleidsdiscours en in de diverse beleidsdocumenten. *Er zijn altijd wel mensen of groepjes [ambtenaren] geweest die hebben geprobeerd het bij te schaven.* Dit had deels ook te maken met de instroom van nieuwe medewerkers die gevormd waren door de politiek-maatschappelijke debatten aan de Universiteiten van Wageningen en Utrecht in de jaren zeventig en tachtig. Ter voorbereiding van zowel de aanloop naar NVM als naar de Natuurvisie werd als bewuste strategie een project gevormd met ambtenaren die een vernieuwende visie en persoonlijke drive meebrachten voor de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Deze projecten riepen overigens wel veel interne discussie op: "*Met Operatie Boomhut kwam het mensen idee erbij. [...] Dat riep wel veel controverse op, doen we het nou voor de burger of doen we het voor de natuur?*" (LNV-1). En: "*Ik denk dat het project [De Natuurvisie] in zijn vermaatschappelijking zo geslaagd was dat een deel van de directie zich daardoor wat minder betrokken voelde.*" (LNV-5).

Ondanks al deze maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende sturingsfilosofieën en gedreven actoren hield het Ecologie Voorop echter stand als dominante discours. In de volgende paragraaf beschrijven we waar die stabiliteit vandaan kwam.

2.4.2 Stabiliteit van het Ecologie Voorop discours

Grote gedrevenheid om natuur te beschermen

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig wordt het natuurbeleid gekenmerkt door een offensief en innovatief natuurverhaal rondom natuurontwikkeling en de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur. Hiermee wordt getracht de trend in het achteruitgaan van de ecologische waarde van

de natuur te stoppen of zelf om te zetten in een verbetering (zie o.a. Van Koppen, 2002; De Jong, 2002; Van der Heijden, 2005). Dit discours wordt gedragen door een stevige discourscoalitie van ambtenaren, wetenschappers en opiniemakers. Zeker binnen de directie Natuurbeheer van het oude ministerie van LNV bestond een sterke focus op natuurbescherming, vanuit een inhoudelijke gedrevenheid van veel ambtenaren voor het Ecologie Vooruit discours. Negatieve ervaringen uit het verleden, met aantasting van belangrijke natuurgebieden leidde daarbij tot een defensieve houding richting maatschappelijke zeggenschap in natuurbescherming. Maatschappelijk debat en burgerbetrokkenheid werden door velen dan ook als bedreiging gezien voor de beschermingsdoelstellingen.

Men was daarbij ook bang om het herwonnen initiatief, mede dankzij de verzwakte positie van de landbouw in die jaren, weer kwijt te raken. De nadruk lag op het bereiken van de afgesproken doelen, en dan met name het aantal hectares dat onder de EHS (nu NNN), of later onder Natura 2000 beschermd zou worden. Toenemende druk op het Ecologie Vooruit discours in combinatie met technocratisering veroorzaakte een 'closing-down' of 'vergrendeling' van het discours (Stirling, 2006), waarbij weinig ruimte was voor kritiek vanuit andere perspectieven of discoursen. Normatieve discussies over doelen en middelen werden uit de weg gegaan. In plaats daarvan werd veel nadruk gelegd op het belang van wetenschappelijke onderbouwing van het natuurbeleid en later ook op de juridische verankering ervan.

De systematiek van natuurdoeltypen is hiervan het meest pregnante voorbeeld van deze wetenschappelijke onderbouwing. Achteraf is deze ontwikkeling vaak beschreven als de technocratisering van het natuurbeleid (Beunen *et al.*, 2009; Buijs *et al.*, 2014; Turnhout *et al.*, 2015). Gedurende een langere periode kan daarom gesproken worden over een *discursieve geslotenheid* van het natuurbeleid met betrekking tot (o.a.) burgerbetrokkenheid. *"Er was een grote terughoudendheid omdat in burgerbetrokkenheid zit altijd de spannende ontmoeting tussen de professional op gebied ecologie en beheer en de geïnteresseerde leek. Soms weten die leken heel veel maar het is toch spannend vanuit de beheerder omdat, nou ja de angst zit erin van worden er dingen gevonden die ik niet wil. Er zitten hele normatieve opvattingen over natuurbeheer en natuurbeleid. En naarmate die dieper zitten, scherper zijn, en niet expliciet worden gemaakt, is de ruimte voor burgerbetrokkenheid minder."* (LNV-6).

Opkomst biodiversiteit en Europese nadruk op beschermingsdoelen

In de loop der jaren via de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Natura 2000-beleid is het Nederlandse natuurbeleid steeds sterker ingebed in internationaal beleid. Ook de stijgende internationale focus op biodiversiteit speelde een belangrijke rol. Alhoewel in Natura 2000 en andere internationale verdragen vaak expliciet aandacht was voor burgerparticipatie, hebben deze regelingen vooral geleid tot een (nog) grotere nadruk op wetenschappelijke, kwantitatieve en juridische inkadering van het beleid, met weinig aandacht voor burgerbetrokkenheid. Door de nadruk op de verantwoording rondom Natura 2000, en het aanwijzen van gebieden was er weinig aandacht voor burgerbetrokkenheid en de kritische geluiden uit de maatschappij. De nadruk op biodiversiteit en Natura 2000 is een belangrijke reden waarom de aanzet tot vermaatschappelijking uit NVM uiteindelijk in de kiem is gesmoord. *"In de loop van jaren tachtig is er steeds meer gaan spreken over biodiversiteit, ook in internationale gremia. Ook in de CBD [Convention on Biodiversity]. Dan hebben we het niet over natuur maar over biodiversiteit. In termen van burgerbetrokkenheid en de verbinding met gewone mensen is dat een belangrijk begrip, en niet in positieve zin."* (LNV-5). *"Biodiversiteit heeft het [burgerbetrokkenheid] eerder tegengewerkt"* (LNV-6).

In de ogen van veel natuurbeschermers was deze wetenschappelijke en juridische inkadering ook een goed verdedigingsmechanisme om de uitvoering van het natuurbeleid te waarborgen. *"De habitat-richtlijn, die is heel erg tot stand gekomen door mensen die toen bij de directie natuur werkten vanuit conserverend beschermen. Die daar hard om vochttten, zo van nu gaan we eens goed voor de natuur zorgen."* (LNV-1). Deze context heeft uiteindelijk ook geleid tot een steeds verdergaande juridisering van het natuurbeleid, waardoor het discours nog verder op slot kwam te zitten, en kritiek uit de maatschappij niet als aanleiding voor inhoudelijke discussie werd gezien, maar als hindermacht die de implementatie van het natuurbeleid verhinderde. *"En in toenemende mate verschoof de aandacht naar de aanwijzing van de N2000 gebieden en bezwaarschriften. [Interviewer: Leidde dat af van de mensenkant?] Ja, [...] de aandacht ging heel sterk naar die conserverende donkergroene kant, daar*

hadden we echt onze handen vol aan. [...] Die wetten, dat heeft de boel heel erg gejuridiseerd. En toen was het gewoon een gevecht [...] en in een gevecht is het moeilijk om open te staan voor andere dingen dan die je zelf bedacht hebt” (LNV-1).

Doelbereiking en verantwoording dominant

Eerder is al gesteld dat de positie van burgerbetrokkenheid sterk is beïnvloed door de dominante sturingsfilosofie van de overheid. Alhoewel aanvankelijk voor de implementatie van de EHS de nadruk werd gelegd op gebiedsgericht beleid, werd mede onder invloed van Europese regelgeving en doelbereiking de juridische bescherming steeds dominanter. De combinatie van Europese verplichtingen en de ontwikkeling van een ‘hiërarchische overheid’ naar een ‘presterende overheid’ (Van der Steen *et al.*, 2013) heeft er mede toe geleid dat het natuurbeleid meer en meer afgerekend werd op de behaalde doelen en output indicatoren, zoals het aantal hectares EHS. Hierbij worden de natuurdoelen blootgesteld aan kwantitatieve evaluaties over de doelbereiking van het beleid. De doelen van de overheid moeten gekwantificeerd worden en de overheid is afrekenbaar op die doelen.

Mede onder invloed van de verantwoording richting Europa, leidde dit binnen het natuurbeleid tot grote aandacht voor kwantitatieve ontwikkelingen. De Balans van de Leefomgeving (en haar voorgangers) van het PBL rapporteert hier uitvoerig over. De discussies hierover in bijvoorbeeld de Tweede Kamer gaan daarbij vooral over de aantallen hectares ‘veiliggestelde natuur’ en andere ecologische indicatoren, zoals de trends in rode lijst soorten. Dergelijke kwantificering paste ook uitstekend in de nadruk op wetenschappelijke onderbouwing van het natuurbeleid. Wetenschappelijke actoren en hun argumenten en berekeningen kwamen steeds meer centraal te staan, en de argumenten van burgers en pleidooien voor burgerbetrokkenheid raakten daardoor verder naar de achtergrond (zie ook Turnhout *et al.*, 2015). *“En met name die natuurdoeltypen daarmee werd het verengt tot een heel technocratisch verhaal. [...] Er kwam een soort technocratisch idee over dat natuurbeleid. En daardoor werden de budgetten ook vooral ingezet op die harde doelen van de natuur. De ecologische waarden beschermen. (LNV-4). “In mijn stellige overtuiging is de betrokkenheid enorme schade toegebracht door de enorme nadruk op het verwerven van natuurgebieden” (EXT-3).*

Ook de politieke discussie spitst zich vaak toe op de cijfermatige onderbouwing en evaluatie van het natuurbeleid. *“Wat jammer was is dat [de Natuurvisie; 2014] naar de Tweede Kamer is gegaan, en daar is het: leuk, prachtig, zo’n Natuurvisie, maar nu wil ik het hebben over de 728.500 hectare [=doelstelling NNN] (LNV-5). Daarnaast zeggen diverse respondenten dat het natuurdebat vanwege de grote belangen altijd een sterk gepolitiseerd debat is. De aandacht van de politiek, en daarmee van de ambtelijke top gaat naar de onderwerpen waar veel geld in omgaat of waar politieke reuring over bestaat. Vermaatschappelijking werd daardoor vaak naar de achtergrond gedrongen in het debat. “Ik denk dat onze organisatie toch wel heel gedreven wordt door de politiek bestuurlijke actualiteiten, gekoppeld aan budgetten, en botsende belangen. En in die zin leidt vermaatschappelijking niet of beperkt tot het botsen van de belangen. En er is niet heel veel budget mee gemoeid. [...] In het politieke aandachtspanningsveld was het vooral de EHS, schadevergoedingen [bv ganzenoverlast], agrarisch natuurbeheer” (LNV-5). Sommige respondenten wijten de verstarring van het Ecologie Voorop discours ook aan het uitblijven van een nieuw Natuurbeleidsplan. Het politieke draagvlak ontbrak daarvoor lange tijd, mede door de val van diverse kabinetten (LNV-6; EXT-2). Wel werden deelnota’s en beleidsprogramma’s uitgebracht, zoals de Agenda Vitaal Platteland (2004), Biodiversiteit Werkt (2008) en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (2013).*

3 Ontwikkelingen in publiek draagvlak en materiële betrokkenheid

3.1 Conclusies

Op basis van twintig jaar publieksenquêtes van PBL en WOT Natuur & Milieu (1997-2017) kan geconcludeerd worden dat het publieke draagvlak voor de natuur groot is: Een grote meerderheid van de Nederlanders erkent het belang van natuurbehoud. Na een duidelijke dip in draagvlak in 2006 en 2013 is het publiek draagvlak voor natuurbehoud in 2017 weer significant gestegen. Biodiversiteitsverlies op mondiaal niveau wordt hierbij als een urgenter probleem gezien dan biodiversiteitsverlies op nationaal niveau.

Ondanks het feit dat de steun voor natuurbehoud hoog is, vindt slechts een klein percentage van de Nederlandse bevolking het een prioritair beleidsthema. Bovendien daalt dit aandeel langzaam maar gestaag. Men vindt echter wel dat rijksoverheid hoofdverantwoordelijk is en blijft voor de zorg van natuur en landschap.

De betrokkenheid van burgers in de rol van gebruiker is heel hoog: mensen bezoeken regelmatig natuurgebieden en maken veel en veelzijdig gebruik van informatiebronnen. Een veel kleinere groep is ook actief als beschermer. Het gaat hierbij echter wel vooral om relatief laagdrempelige maatregelen, zoals het ophangen van nestkasjes. Weinig Nederlanders zijn actief in de vorm van beïnvloeding van besluitvorming, via bijvoorbeeld beleidsparticipatie.

3.2 Belang van natuurbehoud

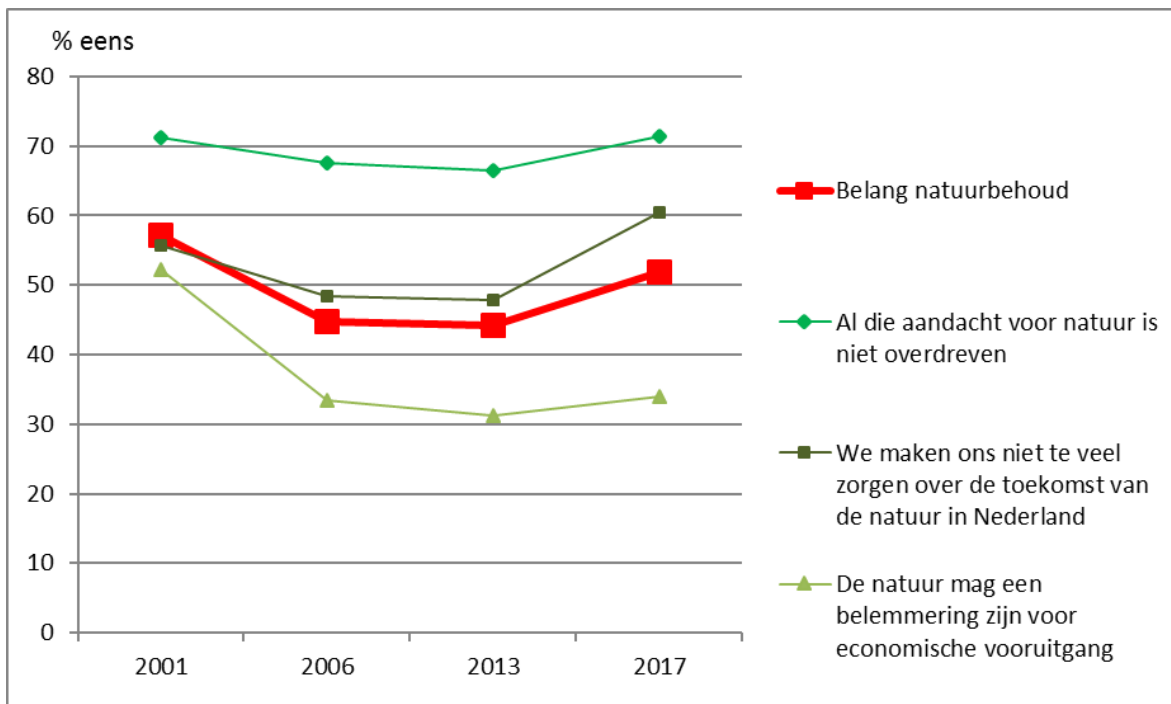
Besef van belang van natuurbehoud is substantieel, maar niet stabiel

Het maatschappelijk besef van het belang van natuurbehoud is substantieel (figuur 3.1). 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 in Nederland. De stelling dat de natuur geen belemmering mag zijn voor economische vooruitgang krijgt minder steun van de bevolking. De indicator 'belang natuurbehoud' geeft het gemiddelde weer van deze vragen, wat we interpreteren als het belang dat mensen hechten aan natuurbehoud². Het gaat om het percentage mensen dat het oneens is met de drie stellingen. Deze was het hoogst in 2001, het is daarna sterk gedaald, maar stijgt in 2017 weer. Opvallend is echter dat de daling publiek draagvlak al begin 2006 inzette, in een tijd dat regelmatig kritiek klonk op de sterk juridische (of 'rigide') inbedding en uitvoering van het natuurbeleid waarmee Nederland volgens critici 'op slot' dreigde te gaan voor economische ontwikkelingen (Buijs *et al.*, 2013a). Ondanks de economische crisis liep het publieke draagvlak niet verder terug in 2013, maar stabiliseerde zich. Dit zou een reactie geweest kunnen zijn op de kritische discoursen over natuurbescherming en ingrijpende bezuinigingen van staatssecretaris Bleker ten tijde van Rutte I (2010-2012), alhoewel hierover geen data beschikbaar zijn. Na een daling in 2006 en stabilisatie in 2013 zien we weer een stijging in 2017. De daling in 2006 werd vooral veroorzaakt door de stelling "de natuur mag geen belemmering zijn voor economische vooruitgang". De afweging natuur-economie blijft de jaren daarna stabiel, echter meer mensen gaan zich weer zorgen maken over de toekomst van de natuur in Nederland, hierdoor stijgt ook het belang dat aan natuurbehoud wordt gehecht weer.

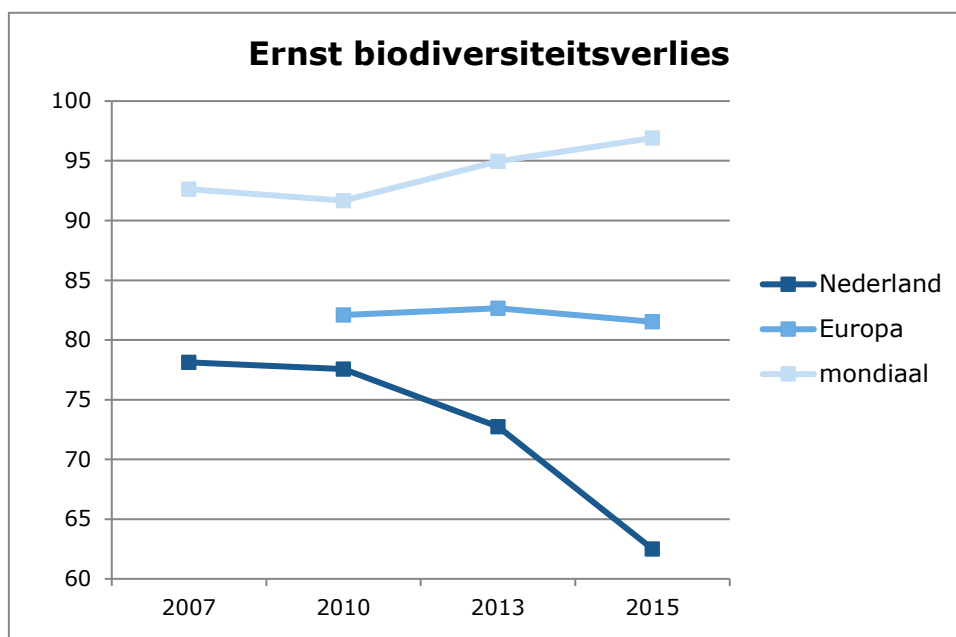
Biodiversiteitsverlies elders is belangrijker dan bij ons in Nederland

Het Europese Eurobarometer-onderzoek geeft gedeeltelijk een ander beeld. Gevraagd is hoe burgers de ernst ervaren van het afnemen en mogelijk uitsterven van plant- en diersoorten, natuurlijke leefgebieden en ecosystemen in Nederland, Europa en in de wereld. Uit figuur 3.2 blijkt dat, terwijl de ernst op mondiale schaal stijgende is en de zorg over biodiversiteitsverlies in Europa stabiel blijft, het verlies aan biodiversiteit in Nederland door de Nederlandse burger steeds minder ernstig wordt gevonden.

² Cronbach's alpha voor de jaren 2001, 2006, 20013 en 2017 is respectievelijk 0.67, 0.65, 0.69, 0.68 ($p < 0.001$)



Figuur 3.1: *Belang van natuurbehoud:* Percentage Nederlanders dat het (helemaal) mee eens is met de drie stellingen (groene lijnen) en het percentage mensen dat belang hecht aan natuurbehoud (gemiddelde op de drie stellingen; rode lijn). Bron: Draagvlakstudies³.



Figuur 3.2: *Percentage Nederlanders dat het verlies aan biodiversiteit als een tamelijk tot zeer ernstige situatie ervaart.* Bron: Eurobarometer-studies.

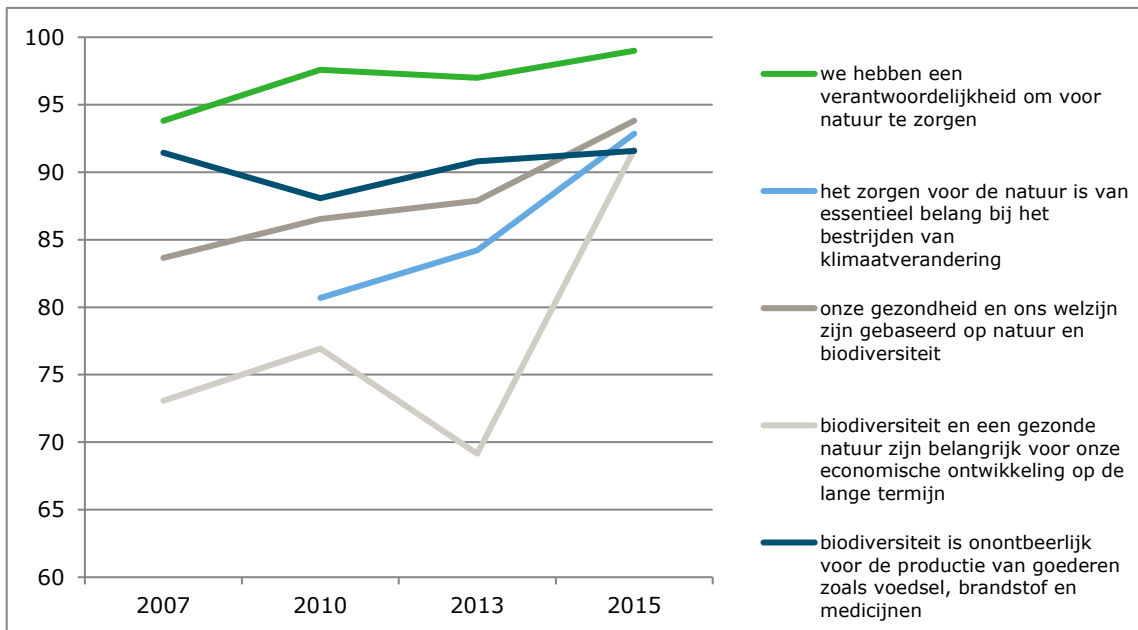
³ De formulering van de stellingen is ongelukkig, met driemaal een ontkenning in de formulering. Om de samenhang met de draagvlakindicator duidelijk te maken, hebben we de formulering van de stellingen gespiegeld. Zie voor de oorspronkelijke formuleringen Bijlage 2 en De Boer en Langers (2017).

De verschillen tussen de jaren voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- aandacht voor natuur: groepen (a) 2001 en (b) 2006, 2013, 2017
- zorgen: groepen (a) 2001 en 2017 en (b) 2006 en 2013
- economie: groepen (a) 2001, (b) 2017 en 2006 en (c) 2006 en 2013
- INDICATOR belang natuurbehoud: groepen (a) 2001, (b) 2017 en (c) 2006 en 2013 (Bijlage 2)

Tot 2013 komt de dalende trend komt overeen met de metingen uit de draagvlakenquête. De stijging in 2017 uit de draagvlakenquête wordt echter niet gereproduceerd. Het is onduidelijk waar dit precies door wordt veroorzaakt.

Figuur 3.3 geeft aan waarom mensen het belangrijk vinden dat biodiversiteit wordt beschermd. De morele verplichting om verantwoordelijk te zijn voor natuur wordt door veel respondenten onderkend en is de belangrijkste reden voor het beschermen van de natuur. Door de jaren heen heeft dit argument aan kracht gewonnen. Mensen erkennen daarnaast steeds vaker het belang van biodiversiteit voor ons bestaan in de zin van voedsel, brandstof en medicijnen; dit belang is door de jaren heen grotendeels gelijk gebleven. De andere motieven gericht op gezondheid en welzijn, klimaat en economische ontwikkeling zijn sterk gestegen gedurende het afgelopen decennium. Deze stijging zou goed veroorzaakt kunnen worden door de toenemende aandacht voor ecosysteemdiensten, in zowel het beleid als in de populaire media.



Figuur 3.3: *Motieven die belang zijn voor biodiversiteitsbescherming, in procenten van de Nederlandse bevolking. Bron: Eurobarometer-studies.*

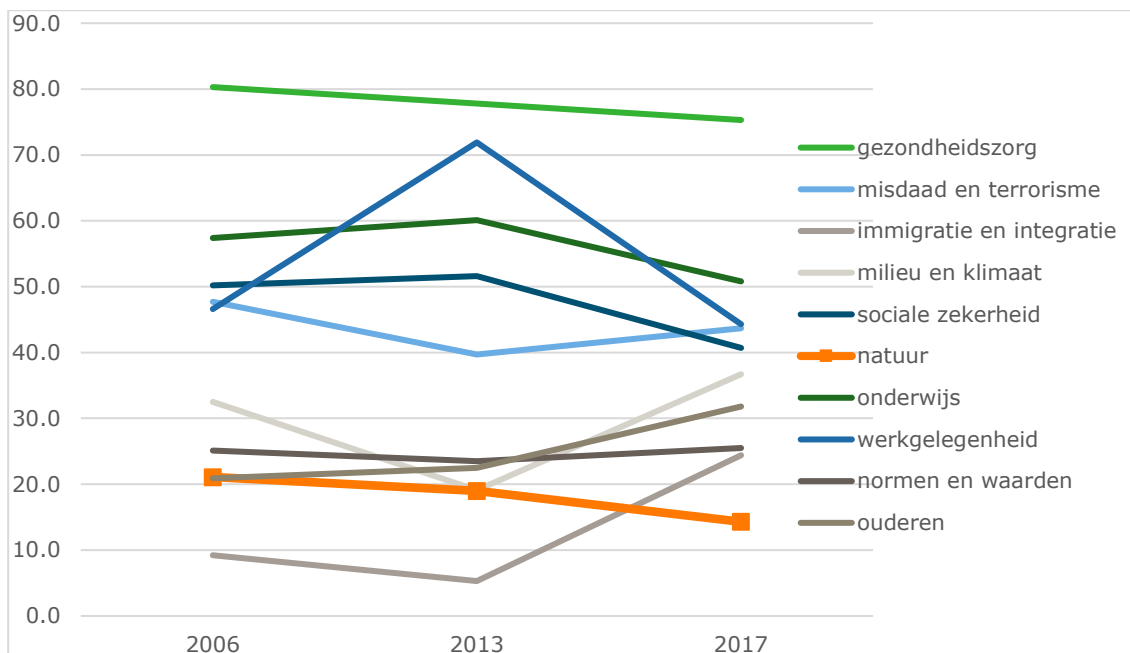
3.3 Steun voor natuurbeleid

3.3.1 Natuur als beleidsprioriteit

Natuurbescherming niet (en steeds minder) als acuut beleidsprobleem gezien

Om enig idee te krijgen in hoeverre burgers natuurbescherming als een acuut beleidsprobleem zien, is sinds 2006⁴ aan burgers gevraagd hoe belangrijk zij het vinden dat de overheid aandacht besteedt aan natuur. In het draagvlakonderzoek is aan burgers gevraagd vier beleidsthema's te kiezen uit een lijst van tien die volgens hen prioriteit verdienen. Figuur 3.4 geeft aan welke beleidsthema's belangrijk worden gevonden door de respondenten.

⁴ In 2017 zijn twee thema's enigszins aangepast ten opzichte van de voorgaande jaren: immigratie en integratie was voorheen allochtonen en milieu en klimaat was milieu en luchtvervuiling. Tevens is Rijksoverheid vervangen in 2017 door overheid. De vraagstelling in 2013 was identiek aan 2006.



Figuur 3.4: *Belang van beleidsthema's (%)*. Bron: Draagvlakstudies⁵.

De belangrijkste beleidsonderwerpen zijn gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid, sociale zekerheid en misdaad & terrorisme. Het thema werkgelegenheid scoorde vooral rondom de economische crises hoog. De steun van burgers voor natuurbeleid als overheidstaak neemt in vergelijking tot andere beleidsthema's af: vond in 2006 21,1% van de respondenten dat natuur prioriteit verdient (als een van de vier belangrijkste beleidsthema's) in het overheidsbeleid, in 2013 en 2017 is dit respectievelijk gezakt tot 19,0% en 14,3%. Het jaar 2017 ligt significant lager dan de jaren daarvoor. In het draagvlakonderzoek uit 2001 is een vergelijkbare vraag gesteld, echter in combinatie met gedeeltelijk andere beleidsthema's. Een exacte vergelijking is dus niet mogelijk. Toen lag het percentage substantieel hoger, namelijk op 56%.

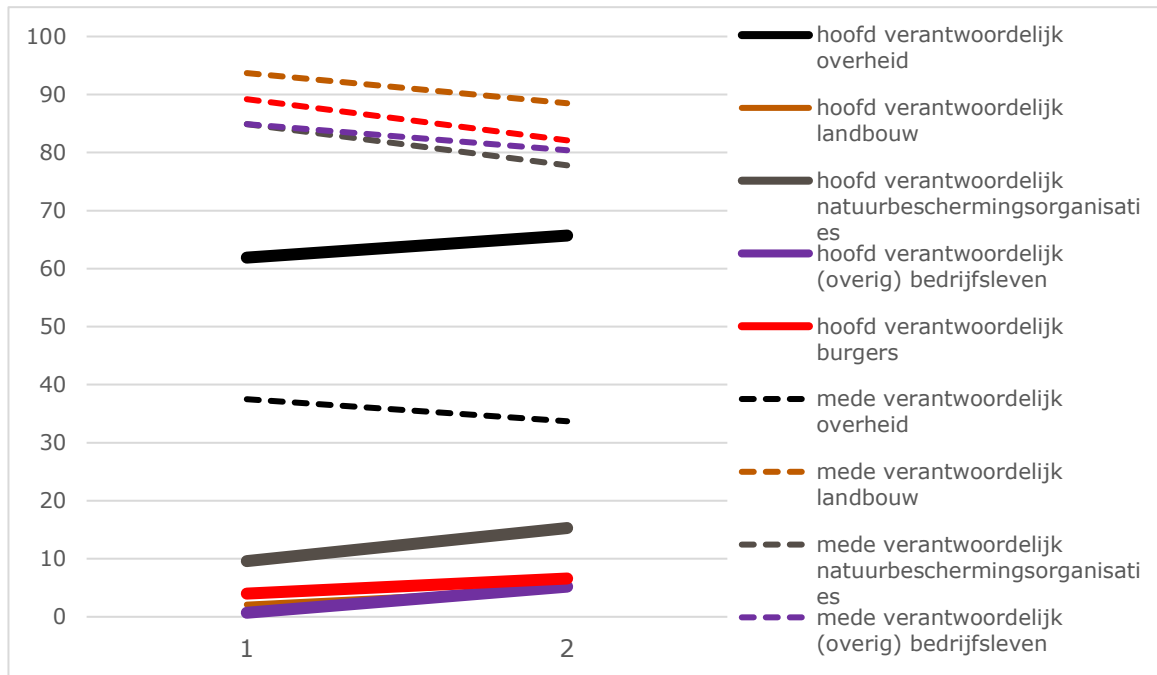
3.3.2 Verantwoordelijkheid voor natuur

Overheid blijft hoofdverantwoordelijk, maatschappij is medeverantwoordelijk

Het ministerie van Economische Zaken heeft als beleidsdoel om meer actoren medeverantwoordelijk te maken voor de zorg van natuur en landschap. Om te weten te komen hoe burgers denken over de verdeling van verantwoordelijkheden is gevraagd in hoeverre diverse partijen verantwoordelijkheid voor natuur zouden moeten dragen (figuur 3.5).

Ondanks de lage prioriteit voor natuur binnen het brede palet van overheidsbeleid, dicht de burger in 2013 en 2017 de overheid nog steeds een belangrijke rol toe. Men ziet de overheid als hoofdverantwoordelijke voor de natuur. Erkend wordt wel door een ruime meerderheid van de respondenten dat andere partijen, zoals agrariërs, natuurbeschermingsorganisaties, ondernemers en burgers medeverantwoordelijk zijn voor natuurbescherming in Nederland. Bovendien zien we dat in 2017, ten opzichte van 2013, alle partijen in hoofdverantwoordelijkheid zijn gegroeid. De grootste groei is zichtbaar bij de natuurbeschermingsorganisaties en het bedrijfsleven.

⁵ De verschillen tussen de jaren zijn significant voor de indicator: groepen (a) 2017 en (b) 2006 en 2013



Figuur 3.5: Partijen die hoofd- en medeverantwoordelijk voor natuur zouden moeten dragen (%; jaren 2013 en 2017). Bron: Draagvlakstudies.

3.3.3 Belang donker- en lichtgroene beleidsmaatregelen

Onverminderd hoge steun voor donker- en lichtgroene beleidsmaatregelen

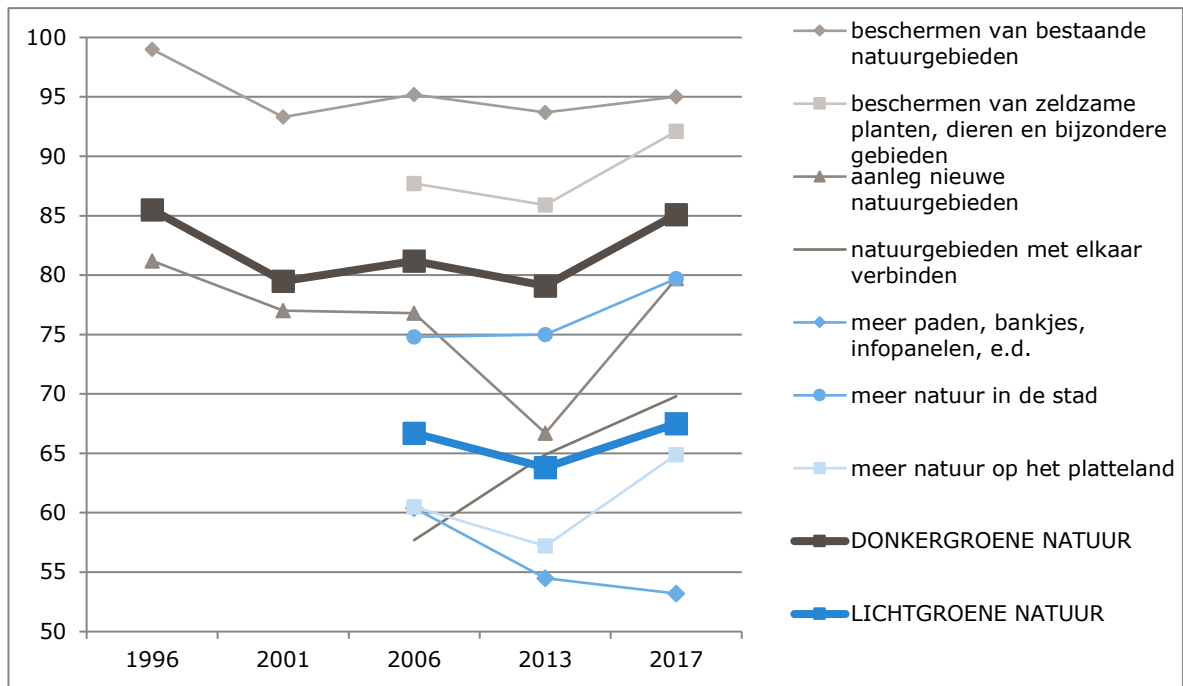
Als we kijken naar de steun van burgers voor specifieke beleidsmaatregelen met betrekking tot natuur (Figuur 3.6) zien we dat deze hoog is. We hebben twee indicatoren ontwikkeld:

- **'donkergroene' natuur** gebaseerd op de maatregelen 'beschermen van bestaande natuurgebieden', 'aanleg nieuwe natuurgebieden', 'natuurgebieden met elkaar verbinden' en 'beschermen van zeldzame planten, dieren en bijzondere gebieden'. In de periode 1996-2001 is de indicator gebaseerd op twee maatregelen terwijl in de periode 2006-2017 de indicator is uitgebreid met twee nieuwe maatregelen⁶.
- **'lichtgroene' natuur** gebaseerd op de maatregelen 'meer paden, bankjes, infopanelen e.d.', 'meer natuur in de stad' en 'meer natuur op het platteland'. Deze indicator kan vanaf 2006 inzichtelijk worden gemaakt⁷.

Maatregelen gericht op donkergroene natuur worden door 80-85% van de burgers ondersteund en de lijn laat de afgelopen twintig jaar een grote continuïteit zien. Met name de maatregel 'beschermen van bestaande natuurgebieden' wordt door ongeveer 95% van de Nederlanders ondersteund. Opvallend is dat het beschermen van biodiversiteit ('zeldzame planten, dieren en bijzondere gebieden') en 'het verbinden van natuurgebieden' in toenemende mate wordt gesteund. Dit zou het gevolg kunnen zijn van wijzigingen die in het beleid zijn doorgevoerd en die langzaam maar zeker gehoor vinden onder het grotere publiek. De aanleg van nieuwe natuurgebieden laat een opvallend scherpe, doch tijdelijke daling zien in 2013. Dit zou enerzijds kunnen komen door de economische crisis, maar zou ook beïnvloed kunnen zijn door de kritische visie op nieuwe natuur in het dominante beleidsdiscours onder staatssecretaris Bleker.

⁶ Cronbach's alpha voor de jaren 1996, 2001, 2006, 20013 en 2017 is respectievelijk 0.50, 0.75, 0.75, 0.78, 0.82 ($p < 0.001$)

⁷ Cronbach's alpha voor de jaren 2006, 20013 en 2017 is respectievelijk 0.55, 0.59, 0.72 ($p < 0.001$)



Figuur 3.6: *Steun voor natuurbeleidsmaatregelen (% mee eens/helemaal mee eens; donkergroene maatregelen en indicator: grijze lijnen; lichtgroene maatregelen en indicator, blauwe lijnen). Bron: Draagvlakstudies⁸.*

De steun voor donkergroene maatregelen was het hoogst in de jaren 1996 en 2001; echter in deze jaren is deze steun berekend op 'slechts' twee stellingen. De jaren 2006 en 2013 scoren significant het laagst ten opzichte van de andere jaren. Opvallend is dat lichtgroene beleidsmaatregelen in de periode 2006-2017 minder gesteund worden dan donkergroene maatregelen. Toch is ook voor deze lichtgroene natuur de steun nog steeds vrij hoog, variërend tussen 64% en 68%. Deze is in 2017 significant gestegen. De steun voor recreatieve infrastructuur neemt af. Dit zou kunnen betekenen dat Nederlanders over het algemeen tevreden zijn met de inrichting van natuur voor recreatie en ze daar niet extra investeringen voor nodig achten. Het zou ook kunnen betekenen dat ze dit geen overheids-taak vinden, maar een taak voor de beheerder van het specifieke natuurgebied. De steun voor natuur in de stad en op het platteland, daarentegen, neemt toe. Ook dit zou een reactie kunnen zijn op de veranderende betekenissen van stedelijke en agrarische natuur.

3.4 Materiële betrokkenheid: natuurbetrokken gedrag

3.4.1 Samenvattend overzicht

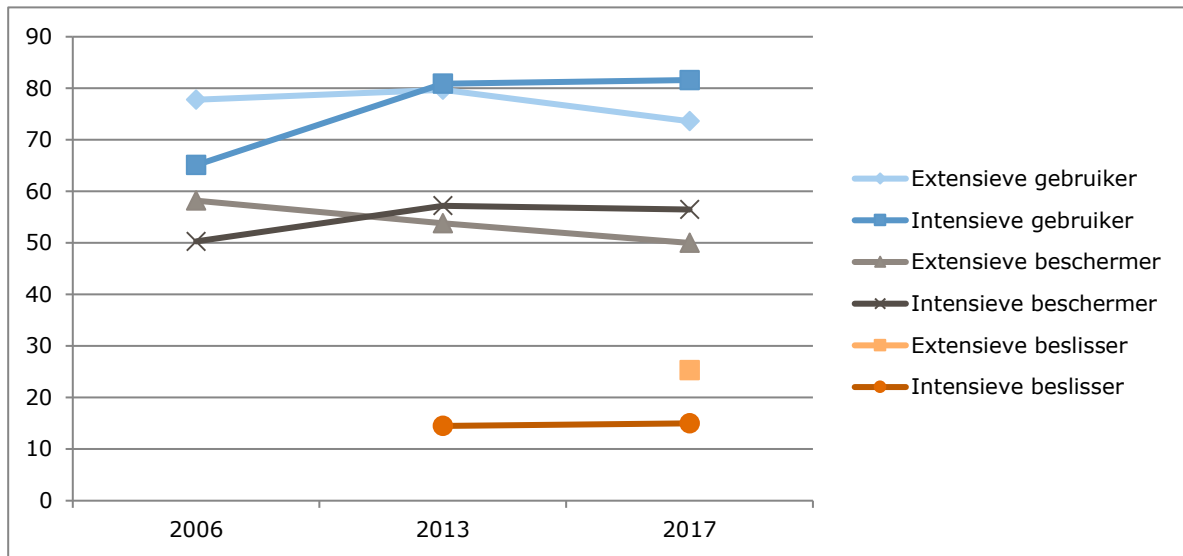
Betrokkenheid vooral als gebruiker, nauwelijks als beslisser

Figuur 3.7 geeft een overzicht van de natuurbetrokken gedragingen van de Nederlandse burger door de jaren heen. Data uit 1996 en 2001 ontbreken. Tevens wordt duidelijk dat de rol beslisser nog in ontwikkeling is; niet alleen ontbreekt data uit 2006, ook is de wijze waarop het extensieve beslissen

⁸ De verschillen tussen de jaren voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- beschermen bestaande natuurgebieden: groepen (a) 2006 en 2017, (b) 2017 en 2001, (c) 2001 en 2013, (d) 1996
- aanleg/vergroten natuur: groepen (a) 2013, (b) 2006, (c) 2001 en 2017, (d) 1996
- natuurgebieden met elkaar verbinden: groepen (a) 2006, (b) 2013 en (c) 2017
- beschermen zeldzame planten, dieren, gebieden: groepen (a) 2006 en 2013 en (b) 2017
- meer paden, bankjes, etc.: groepen (a) 2013 en 2017 en (b) 2006
- meer natuur in de stad: groepen (a) 2006 en 2013 en (b) 2013 en 2017
- meer natuur platteland: groepen (a) 2006 en 2013 en (b) 2017
- INDICATOR donkergroene maatregelen: groepen (a) 2006 en 2013, (b) 2017, (c) 2001 en (d) 1996
- INDICATOR lichtgroene maatregelen: groepen (a) 2013 en 2006 en (b) 2017

kan worden gemeten nog niet definitief. Daarom blijft deze buiten beschouwing in deze studie. Het aantal items per indicator is wisselend. Daarnaast is het aantal items in ontwikkeling: door nieuwe trends, bijvoorbeeld als gevolg van sociale media en andere technologische ontwikkelingen, kunnen er nieuwe items bijkomen. Ten slotte is de indicator 'intensieve gebruiker' gebaseerd op frequentie groenbezoek en niet, zoals bij de andere indicatoren het geval is, het al dan niet deelnemen aan een specifieke activiteit.



Figuur 3.7: Deelname aan *natuurbetrokken activiteiten* geordend per rol en naar een extensieve of intensieve invulling daarvan. Bron: Draagvlakstudies⁹.

Wat opvalt is de rangorde: mensen zijn het meest betrokken als gebruiker en het minst betrokken als beslisser. Daartussen zitten de activiteiten als beschermer. De meest opvallende verandering is dat door de jaren heen steeds meer mensen als intensieve gebruiker de natuur ingegaan. De extensieve beschermer daarentegen vertoont een dalende lijn. De overige rollen lijken redelijk stabiel door de jaren heen te zijn.

In het Eurobarometer onderzoek wordt een vraag gesteld over beschermingsgedrag in het algemeen, namelijk "of mensen zich persoonlijk inspannen om biodiversiteit en natuur te beschermen". Sinds 2007, toen 64% van de Nederlanders zei dit te doen (of zelfs meer willen doen), is dit gestegen tot 70% in 2010, maar daarna weer afgenomen van 61% in 2013 tot 56% in 2015. Als we deze vraag vergelijken met het draagvlakonderzoek zou je kunnen veronderstellen dat deze vraag betrekking heeft op zowel de beschermers- als de beslissersrol. De percentages lijken dan in hoge mate overeen te komen, zij het dat in de draagvlakstudies geen daling zichtbaar is.

Nu we de hoofdlijnen over de zes indicatoren hebben beschreven, gaan we nu in op de afzonderlijke indicatoren. We beginnen met de indicatoren voor de burger als gebruiker, hetgeen gevolgd wordt door de burger als beschermer en we sluiten af met de burger als beslisser.

3.4.2 Extensieve gebruiker

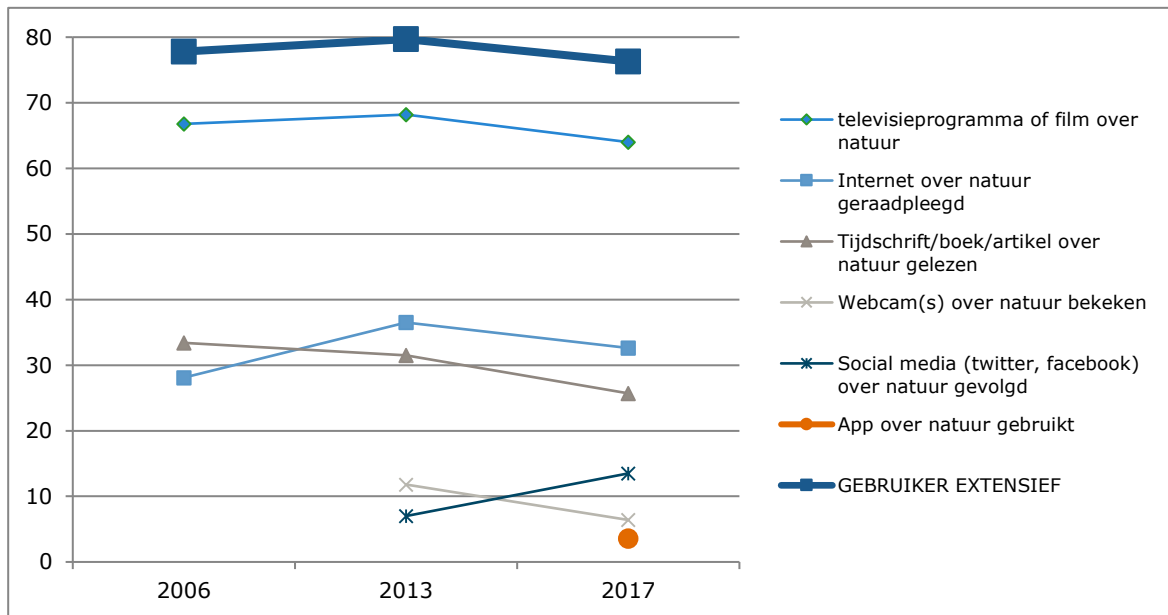
Informatiegebruik stabiel

Zoals uit figuur 3.7 reeds bleek, maar nu ook zichtbaar is in figuur 3.8, neemt gemiddeld genomen zo'n driekwart van de Nederlandse bevolking informatie over de natuur tot zich; dit percentage verandert door de jaren heen niet significant. De extensieve gebruiker krijgt zijn informatie vooral via

⁹ De verschillen tussen de jaren voor de indicatoren:

- gebruiker extensief: niet significant
- gebruiker intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013
- beschermer extensief: groepen (a) 2017, (b) 2013 en (c) 2006
- beschermer intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013
- beslisser extensief: kan niet worden berekend.
- beslisser intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013

TV of ander media gebruik en internet. De rol van sociale media groeit van 7% in 2013 naar 13,5% in 2017 en het informatiegebruik verschuift langzaam van traditionele media naar online media. Daarentegen is het gebruik van webcam(s) afgenomen en worden ook minder tijdschriften, boeken en artikelen over de natuur gelezen.



Figuur 3.8: Deelname aan activiteiten behorend tot de indicator 'extensieve gebruiker' (%). Bron: draagvlakstudies¹⁰.

3.4.3 Intensieve gebruiker

Duidelijke toename natuurbezoek

Het intensieve gebruik van de natuur uit zich in het recreëren in de natuur, zowel in de stad als op het platteland en in specifieke natuurgebieden. Het geeft het percentage mensen weer dat regelmatig (dat wil zeggen tenminste eenmaal in de maand) de natuur in trekt. Het intensieve gebruik is significant toegenomen van 65% in 2006 tot 82% in 2017 (Figuur 3.9). De groei zit met name in een stijging van het bezoek aan stedelijk groen gedurende de periode 2013 en 2017, maar ook van een stijging van het bezoek aan natuurgebieden in 2013. In 2017 neemt het bezoek weer wat af.

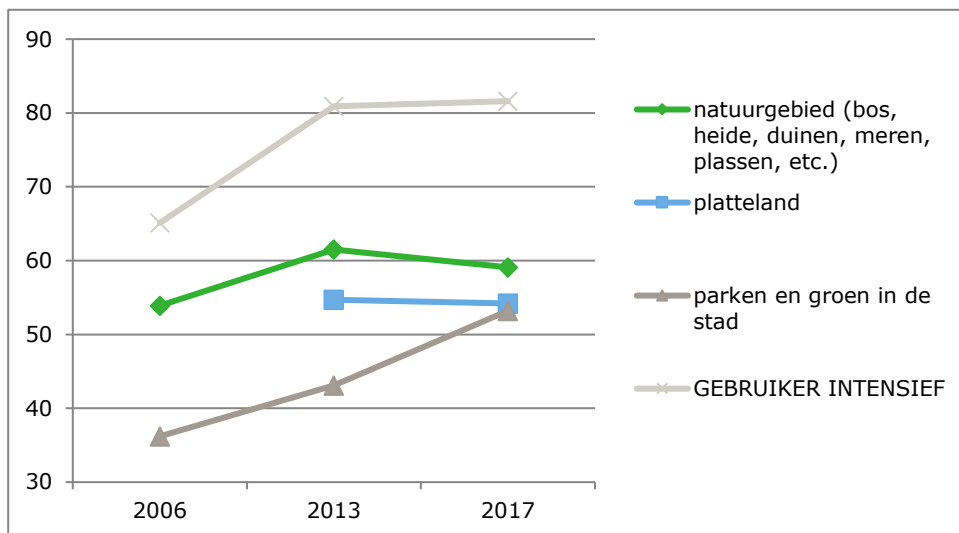
3.4.4 Extensieve beschermer

Mensen minder vaak lid

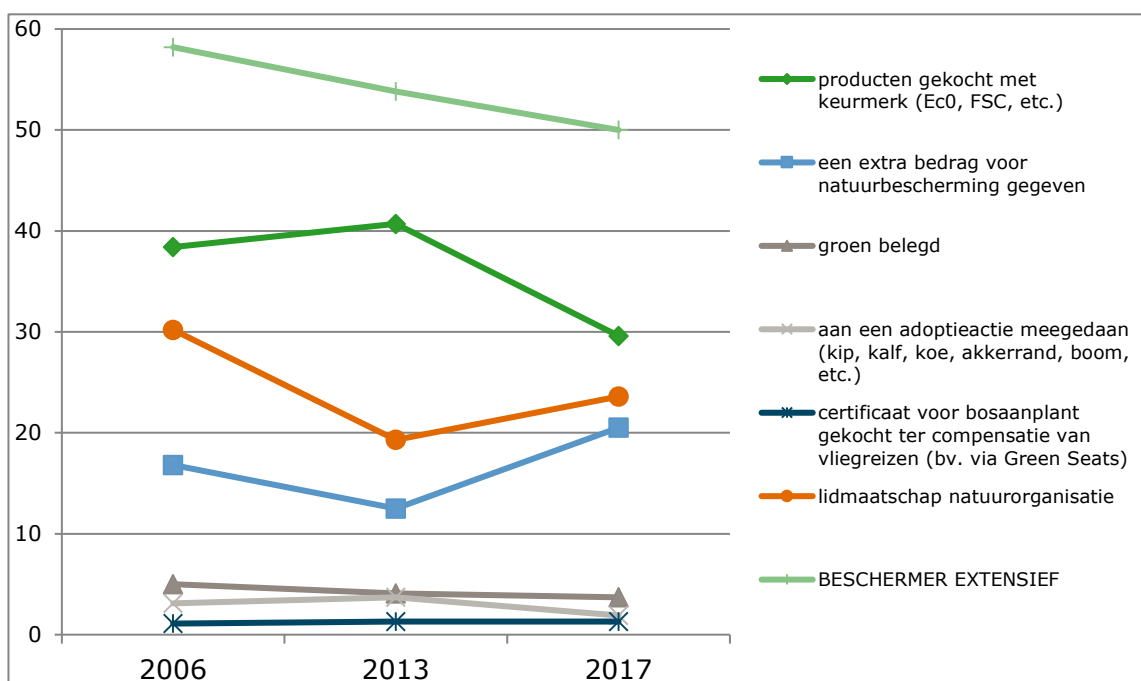
Onder extensieve bescherming valt lidmaatschap van natuurorganisaties, maar ook het kopen van producten die natuurvriendelijk zijn geproduceerd of aan natuurcompensatie doen, het natuurvriendelijk beleggen of het doneren van een extra bedrag ten behoeve van natuurbescherming. De trend is dalend (statistisch significant): was in 2006 58,2% van de mensen een extensieve beschermer, in 2017 is dit gedaald tot 50% (figuur 3.10). Drie activiteiten trekken de meeste mensen: producten kopen met een keurmerk zoals FSC of EKO (30-40%), lidmaatschap van een natuurorganisatie (24-30%) en een extra bedrag voor natuurbescherming geven (13-20%). De volgende activiteiten worden door maximaal 5% van de mensen gedaan: groen beleggen, aan een adoptieactie meedoen en certificaat voor bosaanplant kopen ter compensatie van vliegvlagen.

¹⁰ De verschillen tussen de jaren voor voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- televisie/film: niet significant
- internet: groepen (a) 2006, (b) 2017 en (c) 2013
- tijdschrift: groepen (a) 2017 en (b) 2006 en 2013
- webcams: groepen (a) 2017 en (b) 2013
- social media: groepen (a) 2013 en (b) 2017
- INDICATOR gebruiker extensief: niet significant



Figuur 3.9: Deelname aan activiteiten behorend tot de indicator 'intensieve gebruiker' (%). Bron: Draagvlakstudies¹¹.



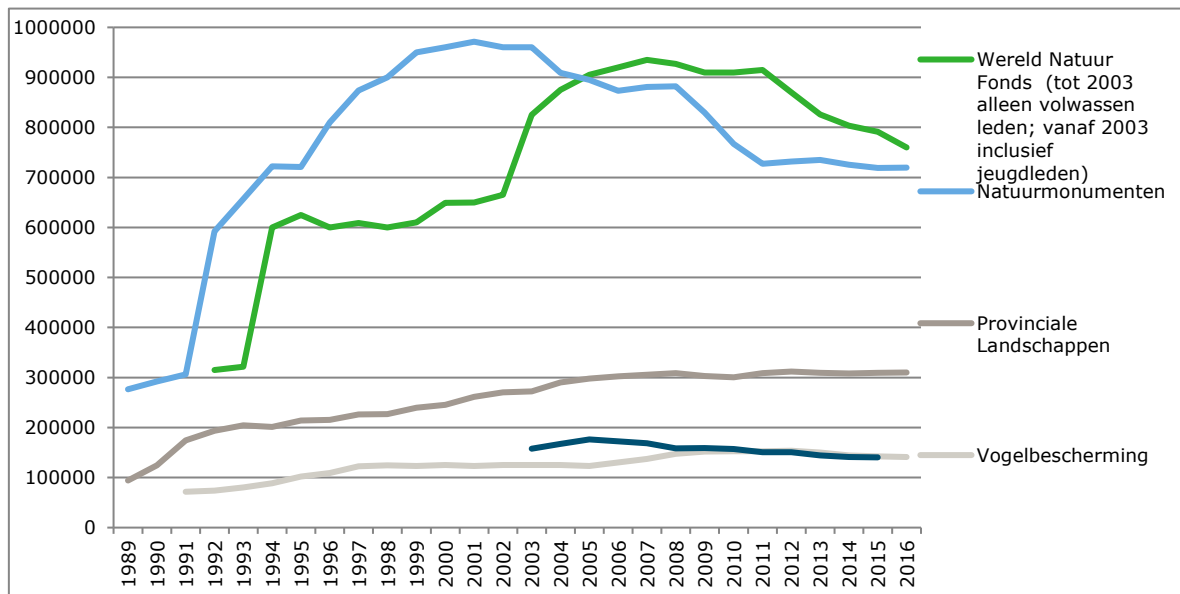
Figuur 3.10: Deelname aan activiteiten behorend tot de indicator 'extensieve beschermer' (%). Bron: Draagvlakstudies¹².

¹¹ De verschillen tussen de jaren voor voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- bezoek stadsnatuur: groepen (a) 2006, (b) 2013 en (c) 2017
- bezoek plattelandsnatuur: niet significant
- bezoek natuurgebieden: groepen (a) 2006, (b) 2017 en (c) 2013
- INDICATOR gebruiker intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013

¹² De verschillen tussen de jaren voor voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- lidmaatschap van een natuurorganisatie: groepen (a) 2013, (b) 2017, (c) 2006, (d) 2001 en (e) 1996
- een extra bedrag geven: groepen (a) 2013, (b) 2006 en (c) 2017
- groen belegd: groepen (a) 2017 en 2013 en (b) 2013 en 2006
- producten gekocht rekening houden met natuur: groepen (a) 2017 en (b) 2006 en 2013
- adoptie: groepen (a) 2017 en 2006 en (b) 2006 en 2013
- certificaat: niet significant
- INDICATOR beschermer extensief: groepen (a) 2017, (b) 2013 en (c) 2006



Figuur 3.11: Ledenaantal natuurbeschermingsorganisaties. Bron: *Compendium voor de Leefomgeving, websites organisaties (data 2016 overige natuurorganisaties ontbreekt).*

Uit figuur 3.11 blijkt dat de lidmaatschapsaantallen van enkele grote natuurorganisaties, na een periode van daling, zich nu lijken te stabiliseren. Alleen het WNF heeft nog te maken met dalende cijfers.

3.4.5 Intensieve beschermer

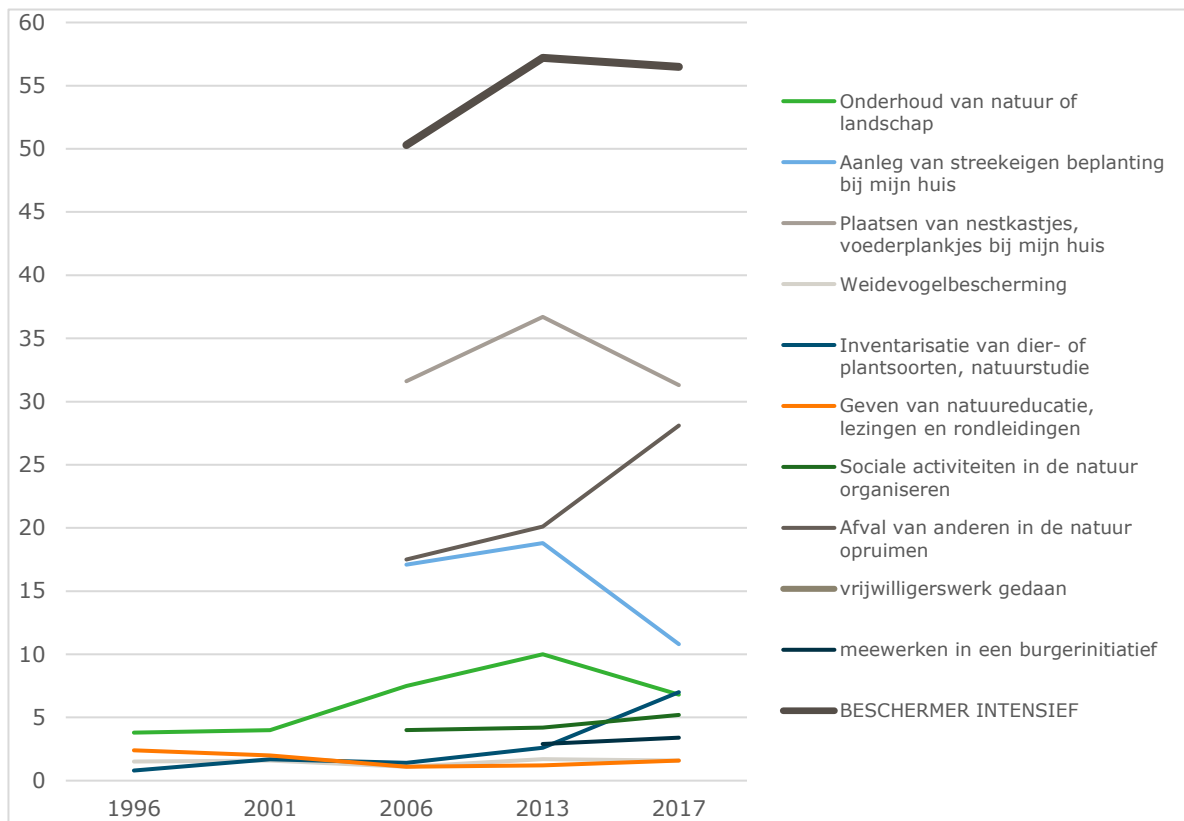
Veel variaties in beschermingsactiviteiten

Het lijkt erop dat er door de jaren heen een groeiende groep burgers is die zich actief inzet voor natuurbescherming (figuur 3.12). Was in 2006 50,3% van de Nederlandse bevolking actief op dit terrein, in 2013 is dit gestegen tot 57,2%. Het laatste jaar lijkt deze groep niet groter te worden, maar te stabiliseren. Intensieve natuurbescherming vertaalt zich vooral in activiteiten rondom huis, zoals het plaatsen van nestkastjes en voederplanken en streekeigen beplanting aanbrengen in de tuin. In de natuur ruimt men vooral zwerfafval op. Slechts een kleine groep burgers richt zich op de meer traditionele activiteiten zoals onderhoud van natuur en landschap, weidevogelbescherming en inventarisatie en studie van dier- of plantensoorten. Opvallend is wel dat de laatste groep groeiende is; wellicht het gevolg van citizen science projecten zoals de Natuurkalender, tuintelling.nl en de tekenradar.

3.4.6 Extensieve beslisser

Een kleine groep stemt vóór de natuur

Een op de acht Nederlanders zet weleens handtekening voor de natuur, bijvoorbeeld op Facebook of via een e-mail. Een iets grotere groep (18%) zegt in zijn stemkeuze rekening te houden met de belangen van de natuur.



Figuur 3.12: Deelname aan activiteiten behorend tot de indicator 'intensieve beschermer' (%). Bron: draagvlakstudies¹³

3.5 Intensieve beslisser

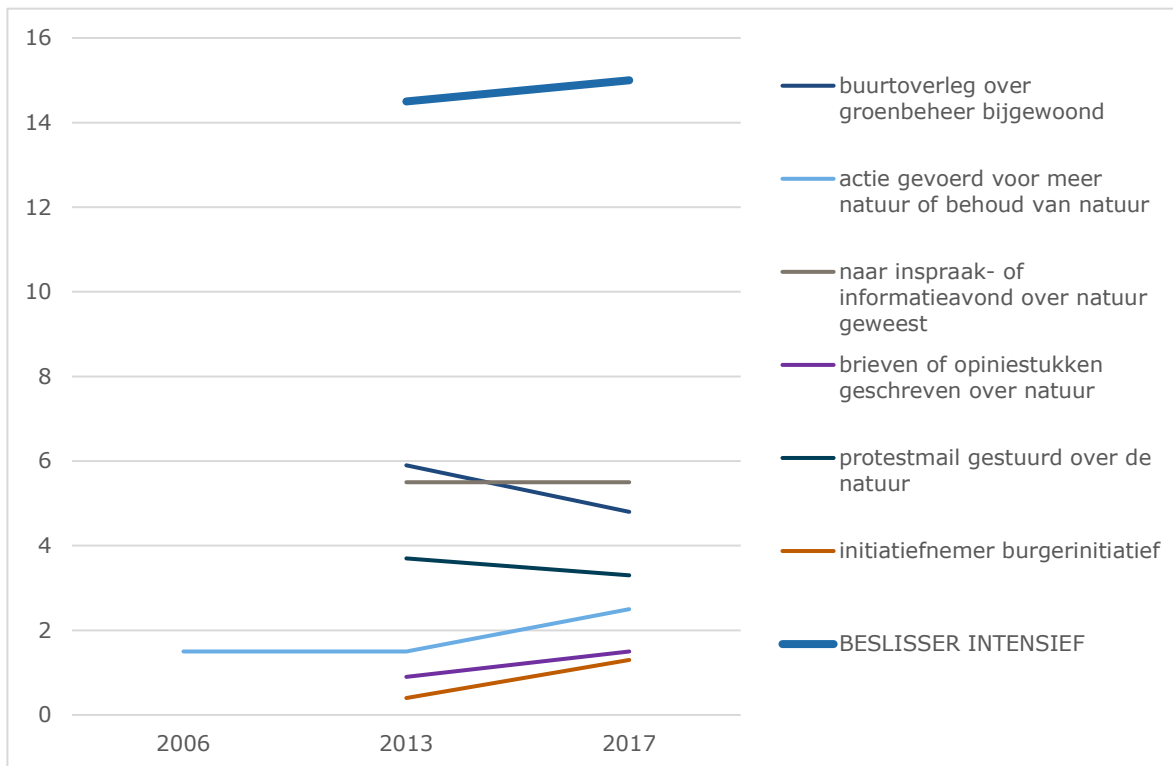
Aantal actieve burgers min of meer stabiel

Burgers kunnen ook actief zijn bij beslissingen over natuur en groen in de woonomgeving. Het gaat dan om de rol als intensieve beslisser. Uit figuur 3.13 blijkt dat ongeveer 15% van de burgers op de een of andere manier deze rol vervult (2013: 14,5% en 2017: 15%). De populairste activiteiten zijn het 'bijwonen van een buurtoverleg over groen' en 'naar een inspraak- of informatieavond geweest'. Ook protestactiviteiten behoren tot de rol van intensieve beslisser: 3-4% van de burgers heeft een protestmail gestuurd en 2-4% heeft actiegevoerd voor behoud van natuur of voor meer natuur. De activiteiten die het minst frequent zijn opgepakt zijn 'brieven of opiniestukken geschreven over de natuur' en 'het initiatief nemen tot een groen burgerinitiatief',

In 1996 is dit onderwerp ook aan bod gekomen, alleen op een iets andere wijze. Het blijkt dat een op de vijf Nederlanders ooit heeft geprotesteerd tegen een voorgenomen aantasting van een natuurgebied. Het protest hield in dat men een brief of brieven heeft geschreven (2.5%), een bezwaarschrift heeft ingediend (2.1%), een petitie ondertekend (9.7%), de politiek heeft beïnvloed (2.3%), en tenslotte heeft deelgenomen aan een demonstratie voor natuurbehoud (2.4%).

¹³ Significantie De verschillen tussen de jaren voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- onderhoud natuur en landschap: groepen (a) 1996 en 2001, (b) 2017 en 2006 en (c) 2013
- streekeigen beplanting: groepen (a) 2017 en (b) 2006 en 2013
- nestkastjes etc.: groepen (a) 2017 en 2006 en (b) 2013
- weidevogelbescherming: niet significant
- inventarisatie: groepen (a) 1996, 2006 en 2001, (b) 2006, 2001 en 2013 en (c) 2017
- natuureducatie, etc.: groepen (a) 2006, 2013, 2017 en 2001 en (b) 2017, 2001 en 1996
- sociale activiteiten: niet significant
- afval opruimen: groepen (a) 2006 en 2013 en (b) 2017
- INDICATOR beschermer intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013



Figuur 3.13: Deelname aan activiteiten behorend tot de indicator 'intensieve beslisser' (%). Bron: Draagvlakstudies¹⁴.

¹⁴ De verschillen tussen de jaren voor zowel de indicator als de onderliggende variabelen:

- buurtoverleg: niet significant
- actie gevoerd: groepen (a) 2013 en 2006 en (b) 2017
- inspraak/informatieavond: niet significant
- brieven/opiniestukken: niet significant
- protestmail: niet significant
- initiatiefnemer burgerinitiatief: groepen (a) 2013 en (b) 2017
- INDICATOR beslisser intensief: groepen (a) 2006 en (b) 2017 en 2013

4 Conclusie en reflectie

4.1 Conclusies

Dit onderzoek kende drie onderzoeksvragen:

1. Welke discoursen over burgerbetrokkenheid bij natuurbeheer en natuurbeleid zijn zichtbaar bij het Ministerie van LNV en welke veranderingen zijn daarin opgetreden tussen 1990 en 2015?
2. Hoe heeft de publieke burgerbetrokkenheid zich ontwikkeld in de periode 1997-2017?
3. Is er een relatie zichtbaar tussen de ontwikkelingen in de discoursen over burgerbetrokkenheid en in de publieke burgerbetrokkenheid in deze periode?

Voor de eerste vraag kan geconstateerd worden dat twintig jaar draagvlakenquêtees een grote mate van stabiliteit zien in publieke burgerbetrokkenheid. Na een duidelijke dip in het belang van natuurbehoud in 2006 en 2013 is dit belang voor natuurbehoud in 2017 weer significant gestegen. Ondanks het feit dat de steun voor natuurbehoud hoog is, vindt slechts een klein percentage van de Nederlandse bevolking het een prioritair beleidsthema. Bescherming van natuurgebieden en biodiversiteit krijgen meer prioriteit dan agrarische en stedelijke natuur. Natuur wordt gezien als een collectief goed waarvoor primair de overheid verantwoordelijk blijft. De betrokkenheid van burgers in de rol van gebruiker is heel hoog, een veel kleinere groep is ook actief als beschermer. Het gaat hierbij echter wel vooral om relatief laagdrempelige maatregelen, zoals het ophangen van nestkasjes. Weinig Nederlanders zijn actief in de vorm van beïnvloeding van besluitvorming, via bijvoorbeeld beleids-participatie.

Ook voor de tweede vraag zien we grote mate van stabiliteit in vijftientig jaar beleidsdiscoursen over burgerbetrokkenheid. Het Ecologie Voorop discours is vanaf 1990 dominant geweest in het beleidsdiscours. In dit discours staat maximale bescherming van de natuur voorop, waarbij ecologische kennis richtinggevend is. Educatie en recreatie zijn niet onbelangrijk, maar worden vooral instrumenteel opgevat. Dit discours heeft sterk bijgedragen aan de formalisering en juridisering van het beleid, deels als doelbewust middel om de ecologische belangen van natuurbescherming te borgen. Burgerbetrokkenheid wordt vooral instrumenteel beschouwd, en zinvol daar waar het kan bijdragen aan de implementatie van staand beleid. Te veel burgerbetrokkenheid wordt echter als een potentiële bedreiging gezien om het natuurbeleid uit te voeren. Rond 2000 kwam het Verbreding en Verankering discours op waarin een koerswijziging werd bepleit van het op technocratische leest geschoeide natuurbeleid om, samen met burgers, natuurbescherming op lange termijn veilig te stellen. Een verondersteld legitimiteits- en uitvoeringstekort en vernieuwende impulsen vanuit ambtenaren en wetenschappen vormen daarbij belangrijke drijvende krachten.

De argumenten voor burgerbetrokkenheid kregen een meer principiële karakter, waarbij betrokkenheid ook werd gekoppeld aan zingeving, co-constructie en gezamenlijke verantwoordelijkheden. Ondanks (gedeeltelijke) institutionalisering in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', was de opkomst van dit discours tijdelijk en bleef het Ecologie Voorop discours dominant. Het discours en de beleidspraktijk raakten steeds verder gejuridiseerd en verstarde. Kritische geluiden uit de samenleving werden niet geaccomodeerd. Dat gebeurde wel tijdens het kabinet Rutte I, met staatssecretaris Bleker. In een korte tijdsperiode werd de vanzelfsprekende dominantie van het Ecologie Voorop discours doorbroken. Bij het aantreden van het kabinet Rutte II, met staatssecretaris Dijksma komt daarna het Co-creatie en Economie discours opzetten. Wederom is een verondersteld legitimiteitstekort een belangrijke aanleiding, naast de bezuinigingen en een veranderende sturingsfilosofie. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de natuur van de gehele samenleving, inclusief burgers, staat hierin centraal. In tegenstelling tot het Verbreding en Verankering discours wordt burgerbetrokkenheid daarbij vooral weer instrumenteel opgevat, om nieuwe hulpbronnen aan te oren voor het natuurbeheer. Legitimiteit en zingeving krijgen weinig aandacht. Toch blijft ook het Ecologie Voorop discours sterk aanwezig.

Voor de derde onderzoeksvraag kan verwacht worden dat de invloed van een veranderende sociaal-culturele, politieke en economische context zowel het beleidsdiscours als het publiek draagvlak beïnvloeden. Economische crisis, veranderende sturingsfilosofieën, neoliberalisme en individualisering zullen invloed hebben op beiden. Verstedelijking heeft tot een aantal jaren geleden geleid tot meer aandacht voor natuur rond de stad en de betrokkenheid van burger daarbij. De stijgende aandacht voor stedelijke natuur in het publieke draagvlak kan ook een direct gevolg zijn van de verdergaande verstedelijking. Het leggen van directe relaties tussen beleidsdiscours en publiek draagvlak is echter lastig. Enkele tentatieve conclusies zijn wel mogelijk. Kritische maatschappelijke discoursen over de regide uitvoering van het natuurbeleid, die mede een gevolg was van het dominante Ecologie Voorop discours kan een rol hebben gespeeld bij de neergang van het draagvlak voor natuur in 2006. De grotere nadruk op de economische betekenis van natuur en burgerbetrokkenheid, en de aandacht voor ecosysteemdiensten kan een verklaring vormen voor de opkomst van meer antropocentrische argumenten voor natuurbescherming (zoals het belang voor klimaatadaptatie) in het publieke draagvlak. Daarentegen zien we nog geen invloed van de verschuivende sturingsfilosofie bij het publiek: de verantwoordelijkheid voor natuurbeheer wordt onveranderlijk neergelegd bij de overheid.

4.2 Reflectie op het beleidsdiscours

Discoursen in het natuurbeleid veranderen langzaam. Dit geldt ook voor de discoursen over burgerbetrokkenheid. Zoals we hebben gezien is het Ecologie Voorop discours lange tijd dominant geweest, en ook in het huidige beleid van LNV is het een zeer belangrijk, en mogelijk nog steeds dominant discours. Rond 2000 en rond 2010 zien we twee kritische tegendiscoursen opkomen. Rond 2000 ontstaat het Verbreding en Verankering discours waarin op basis van argumenten over een vermeend implementatie- en legitimiteitstekort van het natuurbeleid wordt gepleit voor een verbreding van het discours met ruimte voor afwijkende visies en strategieën. Vanaf 2010 komt het Co-creatie en Economie discours opzetten, dat vooral op basis van een vermeend legitimiteitstekort en de noodzaak voor het verbreden van de financieringsbasis het tekortschieten van het Ecologie Voorop discours betoogt. Waar het eerste tegendiscours uiteindelijk weinig succesvol is gebleken, lijkt het tweede discours wel stevig voet aan de grond te krijgen. Daarbij valt op dat de motieven voor burgerbetrokkenheid veranderen in de loop der tijd. Aanvankelijk speelden vooral instrumentele argumenten rondom doelbereiking en implementatie een rol. Bij de opkomst van het Verbreding en Verankering discours rond 2000 zien we een opkomst van meer principiële motieven. Deze verdwijnen echter ook vrij snel weer naar de achtergrond. Bij de opkomst van het Co-creatie en Economie discours komt burgerbetrokkenheid meer dan ooit centraal te staan in het beleidsdiscours, maar vooral op basis van instrumentele motieven over doelbereiking en het genereren van additionele middelen voor natuurbescherming.

De drie discoursen in het Nederlandse beleid zijn ook grotendeels terug te vinden in het Europese beleid. Ook bij de totstandkoming en implementatie van het Europese beleid is het Ecologie Voorop discours, met z'n nadruk op Europese regelgeving en ecologisch-wetenschappelijke kennis herkenbaar (Stoll-Kleemann, 2001a). Net als in het Nederlandse Ecologie Voorop discours lag veel nadruk op kennisoverdracht naar belanghebbenden om hen het nut van ecologische georiënteerd natuurbeleid te laten inzien (Turnhout *et al.*, 2015). Ook veel elementen uit het Co-creatie en Economie discours zijn herkenbaar, gebaseerd op de roep om kosteneffectiviteit en win-win oplossingen vanuit neoliberale argumenten (Turnhout *et al.*, 2015). Het Verbreding en Verankering discours daarentegen kent geen evenknie in de Europese discoursen rondom Natura 2000. Op landelijk niveau, en vanuit andere op beleidsterreinen, is echter wel aandacht voor verbreding en verankering via maatschappelijke betrokkenheid. Een goed voorbeeld hiervan zijn de lokale biodiversiteitsplannen in de UK (Abernethy, 2000), waar landelijke biodiversiteitsdoelen worden vertaald naar lokaal niveau met de nadruk op betrokkenheid van lokale partners.

De grote persistentie van het Ecologie Voorop discours de afgelopen vijftwintig jaar is de afgelopen decennia sterk bepalend geweest voor het natuurbeleid. Dit heeft veel succes opgeleverd, en heeft bijgedragen aan een uitbreiding van de oppervlakte natuur en een afzwakking van de achteruitgang in de kwaliteit van de natuur. Niettemin concludeerden ambtenaren en de betrokken staatssecretaris aan het eind van de jaren negentig dat het beleid verbreed moest worden om een legitimiteits- en

uitvoeringstekort te voorkomen. Gesteld kan worden dat hun poging in 2000 om dit discours te verbreden in de richting van een betere maatschappelijke verankering weinig invloed heeft gehad op het daaropvolgende beleid. Eén van de oorzaken daarvan is de veranderende politieke en economische situatie die leidde tot toenemende bezuinigingen op natuurbeleid.

Tegelijkertijd heeft in de jaren na 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' de grote nadruk op en juridisering van het bereiken van Europese doelen, de verdere verwetenschappelijking via onder andere de opkomst van het begrip biodiversiteit en de grote nadruk op ecologische doelbereiking met beperkte aandacht voor bredere maatschappelijke doelen en visies geleid tot een verstarring van het beleidsdiscours en een geringe sensitiviteit voor bruikbare vernieuwingen van het natuurbeleid. De impuls van NVM heeft daarom in de beleidsuitvoering weinig blijvende sporen achtergelaten. Wel heeft ze bijgedragen aan de articulatie en grotere bekendheid van het discours over burgerbetrokkenheid. Dit discours is opnieuw opgepakt, zij het in sterk gewijzigde vorm, in het discours over Co-creatie en Economie, dat voor een tweede maal de hegemonie van het Ecologie Voorop discours uitdaagt maar daar vooralsnog niet in slaagt. Factoren die bijdragen aan de opkomst van dit nieuwe discours zijn een politieke visie van een terugtrekkende overheid, de diepe economische crisis, en de kracht van kritische discoursen in de samenleving over vooral de praktische uitvoering van het beleid en de bedreiging daarvan voor de economische ontwikkeling. Het lijkt erop dat het nieuwe discours meer momentum krijgt in de beleidspraktijk dan eerder het Verbreding en Verankering discours. De toekomst moet leren in welke mate dit het geval is.

Op basis van deze historische ontwikkelingen kan beargumenteerd worden dat het Ecologie Voorop discours zichzelf uiteindelijk in de staart bijt. De eerste paradox is dat door de sterke positie van het Ecologie Voorop discours diverse ontwikkelingen ontstaan die uiteindelijk mogelijk hebben bijgedragen aan de uiteindelijke disruptie van het discours in 2011. Een krachtig discours draagt het gevaar van zelf-referentialiteit in zich. De centrale positie van het Ecologie Voorop discours bij overheden, EU, wetenschap en maatschappelijke organisaties, heeft er mogelijk bijgedragen aan een verstarring van doel en middel via een proces van juridisering. Ook werden de doelen waarmee succes en falen kon worden gemeten steeds meer beoordeeld vanuit het Ecologie Voorop discours, waardoor ecologisch-wetenschappelijke criteria de boventoon voerden, en veiligstelling van hectares een centraal criterium werd, ook in de politiek.

De visie vanuit de maatschappij was secundair. De opkomst van het Verbreding en Verankering discours kan gezien worden als een poging de kritische signalen uit de maatschappij te accommoderen in het beleidsdiscours. Dit discours heeft zich nooit doorgezet. De valkuil hierbij is dat door de kracht van het Ecologie Voorop discours slechts beperkt de noodzaak tot aanpassing aan veranderende maatschappelijke context werd gevoeld. Met uitzondering van de allereerste kritische geluiden over de beperkte openstelling van natuurgebieden heeft het dominante discours kritische geluiden niet geacommodeerd en is de inhoud niet of slechts zeer beperkt aangepast aan de kritische geluiden uit de maatschappij. Als een dergelijke aanpassing niet geleidelijk tot stand komt, kan de uiteindelijke aanpassing mogelijk forser zijn vanwege de kracht die nodig is om een verandering te bewerkstelligen.

Daarnaast draagt de historische ontwikkeling een paradox in zich. Vanuit het Ecologie Voorop discours werd burgerbetrokkenheid als een bedreiging werd gezien. Betrokkenheid van burgers die verder gaat instrumentele betrokkenheid bij de implementatie, zou in deze visie leiden tot afzwakking van het natuurbeleid en een grote nadruk op minder waardevolle 'gebruiksnatuur'. Het is echter de vraag of deze vrees terecht is geweest. Onze analyse van twintig jaar publiek draagvlak laat duidelijk zien dat het draagvlak voor natuurbescherming onder de bevolking substantieel is. Daarnaast komen de motieven voor natuurbescherming en de prioriteit van maatregelen grotendeels overeen met motieven en prioriteiten binnen het beleid: Morele argumenten voeren de boventoon, en het beschermen en uitbreiden van bestaande natuurgebieden worden belangrijke gevonden dan agrarische of stedelijke natuur.

De nadruk in de beleidsuitvoering is zeker na 2000 ook steeds meer komen te liggen bij de ecologische doelstellingen, terwijl maatregelen die de betrokkenheid van burgers verder hadden kunnen vergroten, zoals educatie, groen bij de stad, en ondersteuning van vrijwilligers en groene

initiatieven steeds verder zijn ingeperkt. Waar burgerbetrokkenheid vanuit het Ecologie Voorop als bedreiging werd gezien, werd vanuit het Co-creatie en Economie en, vooral, vanuit het Verbreding en Verankering expliciet getracht burgerbetrokkenheid te benutten voor het versterken van het natuurbeleid, inclusief de ervaren legitimiteit ervan in de samenleving. Gesteld kan worden dat uiteindelijk het legitimiteitstekort een van de factoren is geweest die de neergang van het Ecologie Voorop discours hebben ingeluid.

Een belangrijke vraag is wat de gevolgen van de beleidsdiscoursen zijn op de dagelijkse praktijk van natuurbescherming en natuurbeheer, in de vorm van de inzet van concrete instrumenten van LNV en via de sturing of beïnvloeding van andere actoren, zoals terreinbeherende organisaties of provincies. Alhoewel beantwoording van deze vraag geen onderdeel is van dit onderzoek, hebben we in onze analyses wel enkele observaties gedaan. Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat de aandacht voor burgerbetrokkenheid in de beleidspraktijk niet altijd gelijke tred vertoont met de discoursen. In het Natuurbeleidsplan uit 1990 stond het Ecologie Voorop discours centraal, en de aandacht voor burgerbetrokkenheid in het discours was beperkt, en dan vooral gericht op recreatie en educatie. Ondanks de beperkte aandacht in het discours, werden wel degelijk concrete beleidsmaatregelen opgezet en werden financiële middelen beschikbaar gesteld voor educatie en recreatie. In de NVM uit 2000 neemt de aandacht voor burgerbetrokkenheid aanzienlijk toe, ook op basis van principiële argumenten. Ook al werd dit, mede door politieke ontwikkelingen, slechts beperkt omgezet in actueel beleid, diverse regelingen en financieringsvormen zijn toen ingezet om burgerbetrokkenheid en recreatie te bevorderen. Te denken valt aan de Regeling Draagvlak, en het programma Groen in en Om de Stad. De levensduur van de meeste van deze instrumenten was echter beperkt.

Terwijl bij de opkomst van het Verbreding en Verankering discours rondom de nota NVM diverse beleidsinstrumenten werden gecreëerd om invulling te geven aan burgerbetrokkenheid, zien we dit bij de recente opkomst van het Co-creatie en Economie discours veel minder. Mede als gevolg van de decentralisatie zijn de concrete maatregelen van het Rijk die worden ingezet vooral gericht op het faciliteren van kennisoverdracht en enkele Green Deals met andere recreatieondernemers. We zien hier een duidelijk invloed van de sturingsfilosofie, die onder meer vorm krijgt in de decentralisatie en een terugtrekkende en meer faciliterende overheid. Terwijl met de opkomst van het Co-creatie en Economie burgerbetrokkenheid weer volop in de schijnwerpers staat, schaft het Rijk in dezelfde periode diverse regelingen die een bijdrage leverden aan met name co-creatie af of perkt deze in. Hierbij valt te denken aan de Groen en Doen-subsidies of subsidies voor organisaties die burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk faciliteren, zoals het IVN Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid, en GreenWish. Argument hierbij is vanuit het Co-creatie en Economie discours dat initiatieven zichzelf moeten bedruipen, oftewel gebruik moeten maken van de kansen van de Economie poot uit het discours.

Dat het de vraag is of initiatieven zichzelf kunnen bedruipen op basis van bijvoorbeeld crowdfunding of sponsoring, zonder enige vorm van overheidsfinanciering (Mattijssen *et al.*, 2016) lijkt hierbij minder van belang. Op landelijk niveau zijn de Green Deals, waarbij de nadruk sterk ligt op de economiepoot van het discours. De focus bij de beleidsmaatregelen is daarbij verschoven van stimulering en financiering naar meer faciliterende vormen van sturing en pogingen de institutionele ruimte en juridische mogelijkheden voor de betrokkenheid van maatschappelijke actoren, waaronder burgers te vergroten. Daarnaast zijn in het Natuurpact ambities opgenomen over het versterken van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid, inclusief en van de relatie tussen natuur en economie. Deze doelen moeten op provinciaal niveau nog verder worden uitgewerkt. De meeste provincies zijn hierin momenteel nog erg zoekende en experimenteren vooral op kleine schaal met het bevorderen van groene burgerinitiatieven; concrete voorbeelden van het faciliteren of financieren van burgerbetrokkenheid is, op enkele uitzondering na, beperkt. Provincies zijn daarbij vooral gericht op het betrekken van externe partijen met belangrijke hupbronnen zoals geld (bijv. bedrijven) of land (bijv. agrariërs) om deze in te zetten in de rol van uitvoerder van beleidsopgaven, inclusief de realisatie van het Natuurnetwerk (Folkert & Boonstra, 2017).

Wederom legitimiteits- en uitvoeringstekort?

In het licht van deze historische ontwikkelingen kan de vraag gesteld worden of in de toekomst opnieuw een legitimiteitstekort en een uitvoeringstekort kan ontstaan. Binnen de Natura 2000-gebieden blijft voorsnog de uitvoeringsdruk van de PAS hoog en blijft grote nadruk liggen op Europees en juridisch vastgelegde doelen binnen Natura 2000-gebieden. Het blijven benadrukken op het verhogen van de VHR-doelbereik kan volgens de Evaluatie Natuurpact ten koste gaan van de maatschappelijke betrokkenheid (Folkert & Boonstra, 2017). Daarmee blijven belangrijke factoren aanwezig waardoor het legitimiteitstekort is ontstaan. Zowel het Verbreding en Verankering discours als het Co-creatie en Economie discours worden gepresenteerd als mogelijke oplossing voor dit legitimiteitstekort. Het Verbreding en Verankering discours is nog maar beperkt herkenbaar in het recente natuurbeleid. En de groeiende focus op de economiekant van het Co-creatie en Economie discours en de nadruk op financiële zelfredzaamheid versterkt het beeld dat het huidige discours een meer instrumentele insteek heeft dan het Verbreding en Verankering discours.

Het is de vraag of een dergelijke economisch-instrumentele invulling van dit discours het legitimiteitstekort kan oplossen. Zeker indien de overheid de vlag van burgerbetrokkenheid voert maar weinig concrete inzet toont om deze betrokkenheid te faciliteren, en vooral energie zet op professionele actoren met belangrijke hulpbronnen. Het valt ook te betwijfelen of een sterk economisch getint beleidsdiscours voor de samenleving publieke legitimiteit kan verlenen aan het natuurbeleid. Economische rationaliteit leidt tot een ander soort publieke betrokkenheid, zoals van bedrijven en ondernemers. Deze aandacht zou daarbij ten koste kunnen gaan van andere vormen van betrokkenheid, zoals burgerbetrokkenheid. Daarnaast staat een economische rationaliteit mogelijk op gespannen voet met de nadruk op de morele verantwoordelijkheid die volgens de draagvlakenquête de basis vormt voor het publieke betrokkenheid. Een dergelijk legitimiteitstekort zou uiteindelijk kunnen leiden tot crowding-out effecten, waarbij het nemen van morele verantwoordelijkheid voor natuur afneemt als gevolg van de nadruk op de economische afwegingen.

De kritiek die aanleiding gaf tot NVM en later de Natuurvisie blijft dus interessant en relevant. Het is daarom zinvol om in verdere reflecties over burgerbetrokkenheid in natuurbeleid de argumenten van alle drie onderzochte discoursen te betrekken en tegen elkaar af te wegen.

4.3 Reflectie op ontwikkelingen in publieke betrokkenheid

Op basis van twintig jaar publieksenquêtes van PBL en WOT Natuur & Milieu (1997-2017) kan geconcludeerd worden dat het publieke draagvlak voor de natuur door de jaren heen hoog is, maar dat natuurbescherming niet als acuut probleem wordt gezien. In 2006 en 2013 is een duidelijke dip te zien in het draagvlak. Deze daling laat zien dat de steun niet onvoorwaardelijk is, zeker als het beeld bestaat dat economische belangen bedreigd worden in tijden van economische crises. Opvallend is echter dat de daling in publiek draagvlak al begon in 2006, in een tijd dat regelmatig kritiek klonk op de sterk juridische (of 'rigide') inbedding en uitvoering van het natuurbeleid (Beunen *et al.*, 2013). Ook natuurorganisaties, met name Natuurmonumenten, ervaren in die periode een grote teruggang in hun ledenaantallen. Of het kritische maatschappelijke discours over de rigide implementatie inderdaad de oorzaak is van deze teruggang in publiek draagvlak valt echter niet vast te stellen met de huidige data.

Na een stabilisatie van de dip 2013, tijdens de economische crisis, is het draagvlak in 2017 weer significant gestegen, alhoewel het niveau van voor 2006 niet meer wordt geëvenaard. Dit kan een reactie zijn op de forse bezuinigingen op het natuurbeleid de afgelopen jaren, waardoor mensen minder snel geneigd zullen zijn te antwoorden dat 'al die aandacht voor natuur overdreven is'. De toename van draagvlak kan echter ook te maken hebben met het economisch herstel. Het draagvlak richt zich in eerste instantie op steun voor 'donkergroene' beleidsmaatregelen, zoals de bescherming van natuurgebieden en biodiversiteit. Aanleg van nieuwe natuurgebieden vertoonde een scherpe daling tijdens de crisis in 2013, maar het draagvlak hiervoor is weer hersteld tot het niveau van voor de crisis. Er is ook steun voor natuur in de stad of op het platteland, maar dit wordt duidelijk minder belangrijk gevonden dan nieuwe en bestaande natuurgebieden. De ernst van het biodiversiteitsverlies op mondiaal niveau wordt hierbij als een urgenter probleem gezien dan biodiversiteitsverlies op

nationaal niveau. Geconcludeerd kan worden dat hoe hoger het schaalniveau van natuurbescherming, hoe groter de steun voor natuurbescherming. Dit vertoont overeenkomsten met de vaak waargenomen neiging tot 'environmental hyperopia' (Uzzell, 2000), waarbij natuur- en milieuproblemen als ernstiger worden ingeschat naarmate ze verder weg zijn in plaats of tijd.

Ondanks de substantiële steun voor natuurbehoud, vindt slechts een klein percentage van de Nederlandse bevolking natuurbeleid een prioritair beleidsthema. Bovendien daalt dit aandeel langzaam maar gestaag. Deze daling kan gedeeltelijk veroorzaakt worden door de opkomst van andere 'groene' beleidsthema's zoals klimaat. Het belang van natuur en biodiversiteit voor klimaatadaptatie en economische ontwikkeling worden in toenemende mate genoemd als argument voor natuurbescherming. Dit lijkt een weerspiegeling van de nadruk op functiecombinaties en natuurcombinaties in het beleid en in de media. Desalniettemin voeren principiële en morele motieven voor natuurbescherming de boventoon in het publieke draagvlak voor natuurbeleid. Natuurbescherming wordt vooral gezien als een morele verantwoordelijkheid.

Natuur wordt door de bevolking gezien als een collectief goed waar de overheid verantwoordelijk voor is. Maatschappelijke partijen worden hooguit als medeverantwoordelijk gezien, waarbij vooral wordt gekeken naar natuurbeschermingsorganisaties en agrariërs. Burgers en overig bedrijfsleven scoren hierbij het laagst. Ondanks de grote nadruk op de participatiesamenleving in politiek en media, met de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, neemt de toegekende verantwoordelijkheid voor de overheid tussen 2013 en 2017 zelfs iets toe.

Dit is ook terug te zien in de vorm waarin burgers betrokken zijn bij de natuur. Waar de persoonlijke betrokkenheid in de vorm van gebruiker heel hoog is, is de betrokkenheid als intensieve beschermer veel minder hoog, en vooral gerichte op directe woonomgeving. Bovendien gaat het hierbij vooral om relatief laagdrempelige maatregelen, zoals het ophangen van nestkastjes. Deelname aan bijvoorbeeld een burgerinitiatief is heel beperkt. Ook zijn weinig Nederlanders actief in beïnvloeding van de besluitvorming, via bijvoorbeeld inspraak of protestmails. In het domein van het natuurbeheer wordt de participatiesamenleving dus slechts door een beperkte groep burgers gedragen. De meeste mensen zijn vooral betrokken bij de natuur als gebruiker. Zestig procent bezoekt regelmatig een natuurgebied. Stedelijk groen wordt echter een steeds belangrijke bron van natuurervaringen, en als de huidige trend doorzet zelfs de belangrijkste ervaring. Dit toegenomen belang van natuurervaringen in de eigen woonomgeving biedt mogelijk kansen om intensieve gebruikers te stimuleren om ook intensieve beschermers te worden.

4.4 Relatie tussen publiek draagvlak en publieke materiële betrokkenheid en het beleidsdiscours

Onderzoeksvraag drie heeft betrekking op de onderlinge relatie is tussen ontwikkelingen in het beleidsdiscours rondom burgerbetrokkenheid en ontwikkelingen in het publieke draagvlak voor natuur, zoals in Hoofdstuk 3 beschreven op de draagvlakenquête's zoals uitgevoerd tssen 1997 en 2017. Dit is een complexe vraag, waarop slechts in de vorm van suggesties en hypothesen antwoord gegeven kan worden. Alhoewel zonder twijfel beleidsdiscoursen en publiek draagvlak elkaar beïnvloeden, vindt deze beïnvloeding plaats in een veel bredere economische, beleidsmatige, wetenschappelijke en maatschappelijke context. In de vorige hoofdstukken zijn hiervan al enkele voorbeelden gegeven. In het leggen van de relatie kunnen we onderscheid maken tussen directe beïnvloeding tussen beleidsdiscours en publiek draagvlak, en externe factoren die zowel het discours als het publiek draagvlak hebben beïnvloed.

De economische ontwikkeling van de afgelopen vijftientig jaar vormt de meest voor de hand liggende gemeenschappelijke bron van veranderingen. In de jaren negentig was de economische ontwikkeling over het algemeen positief voor zowel draagvlak als natuurbeleid. Er was overwegend economische groei, waardoor immateriële waarden meer aandacht krijgen, ook in media. Daarnaast was er ook ruimte voor een offensief natuurbeleid, mede door de moeilijke positie waarin de landbouw zich bevond. Ook in 2010 speelde de economische ontwikkeling een belangrijke rol. In de aanloop

naar en tijdens de disruptie van het beleidsdiscours en de daaropvolgende opkomst van het Co-creatie en Economie discours is vanuit critici veelvuldig betoogd dat het natuurbeleid een rem op de economische groei betekende (overigens ten onrechte, zie: Van Assche *et al.*, 2012). Daarom werd er gepleit voor de groene economie, waarbij natuur en economie zouden kunnen samengaan.

Toch kunnen dergelijke economische factoren de veranderingen onvoldoende verklaren en vormen zij hooguit een aanvullende trigger voor reeds eerder ingezette ontwikkelingen. Veelvuldig wordt gewezen naar de verstarring en juridisering van het natuurbeleid, waarbij maatschappelijk overleg werd vervangen door juridische procedures. Hierdoor zijn al vóór de uitbraak van de economische crisis kritische discoursen opgekomen over 'Nederland op slot', die door critici strategisch zijn ingezet om het natuurbeleid te de-legitimeren (Van Assche *et al.*, 2012). Deze juridisering lijkt ook een mogelijke oorzaak voor de daling in publiek draagvlak voor het natuurbeleid, die al in 2006 werd ingezet. De juridisering en sterke focus op Natura 2000 beperkte niet alleen de ruimte die op lokaal niveau geboden werd voor inspraak. Hierbij vervulde een deel van de media een steeds kritische rol. Waar aanvankelijk de successen van het natuurbeleid in de media werden toegejuicht, al dan niet in gesponsorde programma's, kwamen na 2000 steeds meer kritische verhalen. Deze kritische verhalen hebben een belangrijke rol gespeeld in het legitimeren van de afbraak van het Ecologie Voorop discours vanaf 2011 (Buijs *et al.*, 2014). Onderzoek naar perceptie van het klimaatprobleem heeft aannemelijk gemaakt dat naast de economische situatie ook uitlatingen van toonaangevende personen ('elite cues') belangrijke invloed hebben op de publieke opinie (Brulle *et al.*, 2012). Op een soortgelijke wijze kunnen negatieve (of positieve) argumenten voor het natuurbeleid via de media invloed uitoefenen op de opvattingen van burgers.

Zoals in Hoofdstuk 2 beschreven hebben ontwikkelingen in het maatschappelijk draagvlak een rol gespeeld in de ontwikkelingen in het beleidsdiscours. Allereerst vormden het brede draagvlak onder de bevolking voor natuurbescherming, vooral gebaseerd op de grote en lange tijd stijgende ledenaantallen van natuurorganisaties een machtsfactor in de politieke strijd tussen natuurbescherming en andere beleidsdomeinen. Ook kritische geluiden over het draagvlak hebben echter een rol gespeeld. De opkomst van het Verbreding en Verankering discours kan mede gezien worden als een reactie op kritische geluiden uit de samenleving over de legitimiteit van het natuurbeleid en de toegankelijkheid van natuurgebieden. Studies naar mensenwensen en publiek draagvlak, inclusief de draagvlak-enquêtes van het PBL, hebben hierin ook een rol gespeeld, doordat zij de behoefte aan een verbreding van het natuurbeleid lieten zien en hiermee legitimiteit verschaffen aan het verbredingsdiscours. Ook bij de opkomst van het Co-creatie en Economie discours, en vooral bij de disruptie van het beleidsdiscours in 2011 hebben de kritische discoursen in media en maatschappij en verhalen over gebrekkig maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol gespeeld in de pogingen de dominantie van het Ecologie Voorop discours te doorbreken (Beunen *et al.*, 2013; Buijs *et al.*, 2014). Ten slotte vormden de concrete manifestatie van burgerbetrokkenheid in de vorm van burgerinitiatieven een belangrijke inspiratiebron voor en onderbouwing van de vernieuwing richting het Co-creatie en Economie discours.

De invloed van ontwikkelingen in het beleidsdiscours over burgerbetrokkenheid op het publieke draagvlak zijn moeilijker te achterhalen, en kunnen alleen tentatief gededd worden. De grote nadruk op het Ecologie Voorop discours en de kritiek vanuit de samenleving die daarop ontstond kan een verklaring zijn voor het teruglopen van het draagvlak voor natuurbescherming in 2006. De aandacht voor educatie en recreatie tussen ruwweg 1990 en 2005 kan een invloed hebben gehad op het publieke draagvlak. Een aanwijzing daarvoor is het belang van (recreatieve) natuurervaringen als belangrijkste uiting van betrokkenheid bij natuur. De verandering in beleidsdiscours richting co-creatie en de participatiesamenleving in bredere zin is vooralsnog niet terug te vinden in het publieke draagvlak, waarbij de overheid nog steeds als verreweg de belangrijkste verantwoordelijke actor wordt beschouwd.

4.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek naar publiek draagvlak

De draagvlakenquête wordt al sinds 1997 met grote regelmaat uitgevoerd. Dit heeft een waardevolle en internationaal uniek monitoringsinstrument opgeleverd over de ontwikkeling van het publieke draagvlak voor natuurbeleid en de publieke materiële betrokkenheid bij de natuur. Voortzetten van

deze traditie ligt daarom voor de hand. Tegelijkertijd is kritische reflectie op de betekenis van deze vorm van monitoring van publiek draagvlak en materiële betrokkenheid relevant, mede gebaseerd op de functies van deze monitoring. De kerndoelstelling van de monitoring is het leveren van input over publiek draagvlak en burgerbetrokkenheid aan het beleid. Alhoewel na de decentralisatie ook behoefte lijkt aan inzichten in publieke draagvlak op provinciaal niveau, richten we ons gezien de onderzoeksvraag in deze reflectie op het LNV-beleid. We doen dit aan de hand van een drietal vragen:

Geeft de monitoring een goed longitudinaal beeld?

In onze ogen is de longitudinale vergelijkbaarheid in orde. De grootste wijzigingen in indicatoren is opgetreden tussen 1997 en 2001 en tussen 2001 en 2007. Wel zijn er daarna nog enkele wijzigingen geweest in de details van de vragen. In grote lijnen is terugkijkend tot 2001 een redelijk compleet beeld te schetsen van het publieke draagvlak voor natuur.

Is de monitoring voldoende dynamisch om beleidsrelevant?

Een belangrijke aanwijzing voor de beleidsrelevantie van de draagvlak-enquêtes is dat deze input, naast andere studies zoals de Boomhut-enquête, expliciet genoemd wordt door respondenten als factor in de opkomst van het Verbreding en Verankering discours. Tegelijkertijd is het de vraag of de enquête voldoende in staat is gebleken het veranderende beleidsdiscours van de afgelopen jaren te volgen.

Om beleidsrelevant te blijven en mee te bewegen met veranderende beleidsdiscoursen moeten nieuwe indicatoren voor het meten van burgerbetrokkenheid en publiek draagvlak worden geformuleerd. Tegelijkertijd is de ruimte in een enquête voor indicatoren beperkt, en zullen andere indicatoren af moeten vallen. Dit is een bedreiging voor de longitudinale vergelijkbaarheid van de monitoring. Wij stellen daarom voor om de indicatoren voor de monitoring in twee blokken te verdelen: een longitudinaal blok en een dynamisch blok. In het longitudinale blok ligt de nadruk op vergelijkbaarheid met eerdere jaren. Wijzigingen kunnen daarin slechts minimaal en voorzichtig worden doorgevoerd, waarbij continuïteit van de meting het belangrijkste criterium is. Daarnaast kan er een meer dynamisch blok onderscheiden worden, waarin meer ruimte is voor meebewegen met ontwikkelingen in het beleidsdiscours, in de maatschappij of in de wetenschappelijke visies op draagvlak en betrokkenheid. Als blijkt dat nieuwe onderwerpen langdurig relevant blijven vanuit, kunnen de indicatoren uit dit dynamische blok verplaatst worden naar het longitudinale blok. Met het verwijderen van longitudinale indicatoren zou echter terughoudendheid betracht moeten worden, om de ontwikkelingen op de lange termijn in al zijn breedte te kunnen blijven volgen.

Twee wijzigingen in beleid en beleidsdiscours verdienen in ieder geval aandacht in toekomstige draagvlak-enquêtes: de decentralisatie en de huidige nadruk in het discours op co-creatie en economie. De decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies vraagt om een decentralisatie van een deel van de enquête-vragen naar het provinciaal niveau. Hierbij zou expliciet aandacht moeten zijn voor specifieke thema's op provinciaal niveau. Daarnaast vraag de opkomst van het discours op co-creatie en economie om een verschuiving van vragen over het draagvlak voor *bestaand beleid* naar vragen over de *actieve bijdrage* van burgers aan natuurbescherming. Het meten van de betrokkenheid via natuurbetrokken gedrag is weliswaar onderdeel van de enquête, maar de diepgang hiervan zou in onze ogen nog verbeterd kunnen worden. Allereerst zou de toegenomen beleidsaandacht voor de eigen verantwoordelijkheden burgers (en andere maatschappelijke) actoren moeten leiden tot een versterking en uitbreiding van deze onderwerpen in de draagvlak-enquête. De kracht van de landelijke 'top-down' publieksenquête voor het meten hiervan ligt in zijn representativiteit. Maar omdat het aantal mensen dat zelf intensief betrokken is in besluitvorming en bescherming via onder andere burgerinitiatieven, zou dit aangevuld moeten worden met een 'bottom-up' benadering, waarbij monitoring plaatsvindt van burger-initiatieven, hun omvang, het soort mensen dat het trekt, het soort natuur dat het beschermt en de motivaties van initiators en deelnemers om hiermee invulling te geven aan hun persoonlijke betrokkenheid bij natuurbescherming.

Naast het beleidsdiscours zijn ook maatschappelijke veranderingen van belang om te integreren in de enquête. Voorbeelden hiervan uit ons onderzoek zijn de opkomst van kritisch-maatschappelijke discoursen over de in de ogen van sommigen te rigide uitvoering van het natuurbeleid of de opkomst van burgerinitiatieven. Maatschappelijke ontwikkelingen die niet of te weinig een plek hebben

gekregen is de toegenomen aandacht voor kind en natuur en de opkomst van sociale media, inclusief de te verwachten groei van e-governance tools. Ook hierbij geldt dat actualiteit en continuïteit van de indicatoren op gespannen voet met elkaar staan.

Een tweede knelpunt is de meetbaarheid van betrokkenheid. In het huidige beleidsdiscours ligt veel nadruk op actieve en substantiële betrokkenheid van maatschappelijke actoren, inclusief burgers. Het percentage burgers dat actief is in een burgerinitiatief of andere vormen van concrete bijdragen is echter beperkt, en verwacht mag worden dat dat ook de komende jaren beperkt blijft. Een landelijke, representatieve draagvlakenquête is voor het monitoren daarvan een te beperkt middel. In zo'n steekproef zullen maar weinig burgers zitten die actief zijn in een initiatief. Verdere verdieping in hun motieven is daarbij dan weinig zinvol. Een beter startpunt is dan te vinden bij de voorbeelden van actieve burgers, en vandaaruit proberen op te schalen naar meer generieke conclusies. Startend bij concrete praktijken van burgerinitiatieven, citizen science, vrijwilligerswerk of natuurbetrokken recreatievormen kan dan onderzocht worden wat de impact van dergelijke vormen van burgerbetrokkenheid is, welke motieven daaraan ten grondslag liggen en welke rol governance speelt in het initiëren en continueren van dergelijke voorbeelden, en hoe de governance-context bijdraagt/kan bijdragen aan het vergroten van de impact ervan. Dit kan zowel met kwalitatieve als met (semi)-kwantitatieve methoden gedaan worden.

In de context van een gedecentraliseerd natuurbeleid is de vraag naar beleidsrelevantie op landelijk niveau natuurlijk relevant. In onze ogen blijft draagvlak voor natuur en betrokkenheid bij natuur en natuurbescherming vanuit een landelijk perspectief relevant, voor zowel de landelijke overheid als voor de provincies. Tegelijkertijd is er behoefte aan provinciale differentiatie. In de huidige enquête is extra aandacht uitgegaan naar provinciale verschillen, mede vanwege de decentralisatie van het natuurbeleid. Een decentralisatie van de vraagstelling, waarbij in het dynamische blok indicatoren-differentiatie tussen provincies optreedt, om daarmee rekening te houden met specifieke provinciale discourses en omstandigheden, is daarbij noodzakelijk. Dit vereist echter aanzienlijke additionele inspanning en goede inbedding in provinciale natuur(beleids)praktijken. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de analyse van de beleidsdiscourses over burgerbetrokkenheid. Ook hier zijn discourses op provinciaal niveau relevant, evenals de discourses bij de terreinbeherende organisaties. Eerdere studies laten zien dat in ieder geval in de beleidsuitvoering hierbij aanzienlijke verschillen bestaan tussen provincies (Salverda *et al.* 2016).

Lever de monitoring voldoende diepgang en verklaring?

De beleidsrelevantie hangt ook samen met de diepgang en verklaringskracht van de draagvlak-enquête. Terugkijkend op twintig jaar draagvlakenquête kan gesteld worden dat veranderingen in maatschappelijk sentiment weliswaar gesignaleerd zijn, maar dat deze signalering beperkt bleef tot één deelinindicator. De teruggang in maatschappelijke draagvlak in 2006 is op dat moment reeds gesignaleerd, inclusief knelpunten in het draagvlak voor natuurbeleid (De Bakker *et al.*, 2007). Tegelijkertijd leren we uit de enquête weinig over de details en de achtergronden van die neergang. Op zich is dat niet vreemd. Een kenmerk van een kwantitatieve enquête is dat het enerzijds sterk is in het vinden van representatieve antwoorden op vragen, maar anderzijds dat de diepgang van die antwoorden beperkt is. Met name voor meer verklarende vragen is aanvullend kwalitatief onderzoek vereist. Om hieraan tegemoet te komen suggereren we twee aanvullingen op de draagvlakenquête.

Een eerste aanvulling is het ontwikkelen van meer kwalitatieve monitoringstechnieken, waarbij verdieping plaatsvindt op essentiële onderdelen van het natuurbeleid op landelijk, provinciaal, en lokaal/stedelijk niveau. Een mogelijke benadering zou kunnen zijn om een kwalitatieve module te hangen aan de draagvlakenquête. Op basis van de enquête kunnen met geselecteerde respondenten verdiepende onderwerpen besproken worden in een meer kwalitatieve setting van focusgroepen of interview. Optimale aansluiting bij de draagvlakenquête is hierbij essentieel. Voor het begrijpen van de bredere context, van stimulerende of remmende factoren voor burgerbetrokkenheid, voor het begrijpen van de relatie met de bredere maatschappelijke en governance en voor meer lerende evaluaties van bestuurlijke inspanning voor burgerbetrokkenheid is kwalitatief onderzoek onontbeerlijk.

Referenties

- Aarts MNC en van Woerkum. C.M.J. (1994). Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid, Wageningen: Landbouwwuniversiteit. Vakgroep Voorlichtingskunde.
- Aarts, M.N.C. en Van Woerkum, C.M.J. (1994). De integratie van communicatie en overheidsbeleid. *Beleid & Maatschappij* 6, pp. 10-32.
- Aarts N. (1998). Een kwestie van natuur: een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid, [S.l.].
- Assche K van, Beunen R and Duineveld M. (2012). Performing success and failure in governance: Dutch planning experiences. *Public Administration* 90: 567-581.
- Arnouts R. (2010). Regional nature governance in the Netherlands : four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant. [S.l.: s.n.].
- Bakker E.T. de and Overbeek G. (2005). Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid, Den Haag: LEI.
- Bakker HCM de and van Koppen CSA. (2009). Draagvlakonderzoek in de steigers : voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten. WOT-werkdocument 145. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Bakker HCM, de, van Koppen CSA and Vader J. (2007). Het groene hart van burgers : het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOT-rapport 47. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Beunen R, Van Assche K and Duineveld M. (2013). Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy* 31: 280-288.
- Beunen R, van der Knaap WGM and Biesbroek GR. (2009). Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 19: 57-69.
- Boer, T.A. de & Elands, B.H.M. (2016). Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuur beleid. *De Levende Natuur*, 3(117), p.80-85.
- Boer, T.A. de & F.L. Langers (2017). Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017. WOT-technical report 102. Wageningen : WOT Natuur & Milieu, WUR.
- Boer T. de and Schulting R. (2002). Zorg(en) voor natuur : draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001, Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte.
- Boer, T.A. de, Blaeij, A.T. de, Elands, B.H.M., Bakker, H.C.M. de, Koppen, C.S.A. van, Buijs, A.E. (2014). Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013. WOT-rapport 126. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Brulle, Robert J, Jason Carmichael, and J Craig Jenkins (2012). "Shifting public opinion on climate change: an empirical assessment of factors influencing concern over climate change in the US, 2002-2010." *Climatic change* 114(2), p. 69-88.
- Buijs A, Mattijssen T and Arts B. (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy* 38: 676-684.
- Buijs A, Mattijssen T and Kamphorst D. (2013a). Framing - De strijd over het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap* 30: 33-41.
- Buijs A, Mattijssen T and Kamphorst D. (2013b). Struggle over a new narrative on nature conservation policy: The role of framing. *Landschap* 30: 33-41.
- Buijs AE, Langers F, Mattijssen T, Salverda, I. (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Alterra-rapport 2362. Wageningen: Alterra Wageningen UR, 84.
- Buijs AE and Volker CM. (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid, Wageningen: DLO-Staring Centrum.
- Dam R van, Salverda I, During R, et al. (2014). Burgers en hun landschap: burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Wageningen: Alterra.

- Jong MDTM de. (2002). Scheidslijnen in het denken over natuurbeheer in Nederland : een genealogie van vier ecologische theorieën. Delft: Delft University Press.
- Duineveld M and Beunen R. (2006) DRAAGVLAK: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Elands, B.H.M. en E. Turnhout (red.) (2009). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt-studies 9. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Elands, B.H.M. en C.S.A. van Koppen (2009). Behoud van biodiversiteit: maatschappelijk besef en betrokkenheid. In: Elands, B.H.M. en E. Turnhout (red.). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt-studies 9. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, pp. 67-77.
- Folkert R and Boonstra FG. (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. PBL-publicatienummer 1769. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer M. (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Rapport 500246001. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kamphorst DA, Selnes TA and Nieuwenhuizen W. (2015). Vermaatschappelijking van natuurbeleid : een verkennend onderzoek bij drie provincies. WOt-technical report;42. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Heijden HA van der (2005). Ecological restoration, environmentalism and the Dutch politics of 'new nature'. *Environmental Values* 14: 427-446.
- Keulartz J, Swart S and Van der Windt HJ. (2000). Natuurbeelden en natuurbeleid : theoretische en empirische verkenningen, Den Haag: NWO Ethiek & Beleid.
- Koppen, C. S. A. van (2012). Alle natuur is beleefbare natuur. *Landschap : tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde* 2:69-73.
- Koppen CSA. Van (2002). Echte natuur: een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Wageningen: Wageningen University, 264 p.
- Kuindersma W. (red) (2002). Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudies 3. Wageningen: Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen UR.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2016). Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact. WOt-technical report 35. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Lijster E de. (2011). Strijd om natuurbeleid: op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. *Landschap* 28: 173-180.
- LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, Den Haag.
- Margadant-van Arcken, M. en C.S. van den Berg (red.) (2000). Natuur in pluralistisch perspectief. Theoretisch kader en voorbeeldmateriaal voor het omgaan met een veelheid aan natuurbeelden. Utrecht: CDB-Press.
- Mattijssen T, Buijs AE, Elands B, & Van Dam, R.I. (2016). De betekenis van groene burgerinitiatieven. Analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland. WOt-rapport 127. Wageningen: WOT Natuur en Milieu, Wageningen UR.
- PBL. (2016). Balans van de Leefomgeving. Richting geven - Ruimte maken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS, PBL, RIVM, WUR (2017). Ledenaantal particuliere natuur- en milieuorganisaties, 1989 - 2016 (indicator 1281, versie 14 , 3 augustus 2017). www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- Reneman DD, Visser M and Edelmann E. (1999). Mensenwensen : de wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving, Hilversum [etc.]: Intomart [etc.].
- RLG. (2002). Voor boeren, burgers en buitenlui. Publicatie RLG 02/08. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
- RLi. (2013). Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur.
- Salverda I, Kamphorst D, Pleijte M, A. Buijs en J. Donders (2016) Omgaan met groene burgerinitiatieven. Hoe doe je dat als provincie? Wageningen: Alterra.

-
- Steen M van der, Twist Mv, Chin-A-Fat N, et al. (2013). Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie: NSOB.
- Sollart, K. M. (2004). Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid. Planbureau rapporten 17. Wageningen: Natuurplanbureau, vestiging Wageningen.
- Stirling A. (2006). Analysis, participation and power: Justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land Use Policy* 23: 95-107.
- Stoll-Kleemann S. (2001a). Barriers to nature conservation in Germany: A model explaining opposition to protected areas. *Journal of Environmental Psychology* 21: 369-385.
- Stoll-Kleemann S. (2001b). Reconciling opposition to protected areas management in Europe: The German experience. *Environment* 43: 32-44.
- The Gallup Organisation (2010). Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Flash Eurobarometer Series #290, European Commission.
- The Gallup Organization (2007). Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Flash Eurobarometer Series #219, European Commission.
- Turnhout E, Behagel J, Ferranti F, et al. (2015). The construction of legitimacy in European nature policy: expertise and participation in the service of cost-effectiveness. *Environmental Politics* 24: 461-480.
- TNS Political & Social (2013). Attitudes of Europeans towards biodiversity. Flash Eurobarometer Series #379, European Commission.
- TNS opinion & social (2015). Attitudes of Europeans towards biodiversity. Special Eurobarometer 436, Uzzell DL. (2000) The psycho-spatial dimension of global environmental problems. *Journal of Environmental Psychology* 20: 307-318.
- Uzzell DL. (2000). The psycho-spatial dimension of global environmental problems. *Journal of Environmental Psychology* 20: 307-318.
- Wals, Arjen E.J., Floor Geerling-Eijff, Francisca Hubeek, Sandra van der Kroon, Janneke Vader (2008). All Mixed Up? Instrumental and Emancipatory Learning Toward a More Sustainable World: Considerations for EE Policymakers. *Applied Environmental Education & Communication* 7(3):55-65.
- Windt HJ van der. (1995). En dan: wat is natuur nog in dit land? *Natuurbescherming in Nederland 1880 - 1990*, Amsterdam [etc.]: Boom.

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Eva Kunseler en Saskia van Broekhoven (beiden Planbureau voor de Leefomgeving) en Froukje Boonstra (Wageningen Environmental Research). Voorts zijn de uitkomsten besproken en bediscussieerd in een deskundigenbijeenkomst met vertegenwoordigers van het landelijk natuurbeleid. De resultaten zijn becommentarieerd door de geïnterviewde vertegenwoordigers uit het beleid en van terreinbeherende organisaties.

Bijlage 1 Gebruikte bronnen en interviews

Discoursanalyse

Documenten

Uitgebreide discoursanalyse

- Natuurbeleidsplan (1990)
- Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur (2000)
- Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk Verder' (2014)
-

Quick scan

- Nota Landschap (1992)
- Agenda Vitaal platteland
- Programma Beheer
- Operatie Boomhut, achtergronddocumenten (1999)
- Nota Ruimte
- RLG Advies Boeren, burgers en Buitenlui
- Evaluatie Natuurvisie PBL (2016)
- Biodiversiteit in beeld (GreenDeals 2011-2015)
- Maatschappelijke uitvoeringsagenda Natuurvisie (brief TK 02-02-2015)
- Nota Dynamiek en Vernieuwing (1995)
- Natuurpact 2013
- Balans van de Leefomgeving (PBL, diverse jaren)
- Lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL, 2017)

Interviews:

(Voormalig) EZ/LNV

- Lilian van den Aarsen
- Hans van den Heuvel
- Chris Kalden (LNV/SBB)
- Roel van Raaij
- Hans Rutten
- André van der Zande

(de nummering van bronnen in het document is niet alfabetisch en weerspiegelt dus NIET de volgorde hierboven of hieronder)

Extern

- Theo Beckers (Landschappen NL)
- Hendrien Bredenoord (PBL/LNV)
- Tjebbe de Boer (RVO)
- JanJaap de Graaff (NM)
- Dolf Logemann (Arcadis)
- Teo Wams (NM)

Bronnen voor analyse enquêtes:

PBL/WOT Draagvlak enquêtes:

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

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

-
- Bakker, H. de C. M., van Koppen, C. S. A., & Vader, J. (2007). *Het groene hart van burgers : het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. WOt-rapport 47. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Boer, T. A., de, de Blaeij, A. T., Elands, B. H. M., de Bakker, H. C. M., van Koppen, C. S. A., & Buijs, A. E. (2014). *Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013*. WOt-rapport 126. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Boer, T.A. de, Langers, F. (2017). *Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2017*. WOt-technical report 102. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR

Eurobarometers:

- The Gallup Organization (2007). Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Flash Eurobarometer Series #219, European Commission.
- The Gallup Organisation (2010). Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Flash Eurobarometer Series #290, European Commission.
- TNS Political & Social (2013). Attitudes of Europeans towards biodiversity. Flash Eurobarometer Series #379, European Commission.
- TNS opinion & social (2015). Attitudes of Europeans towards biodiversity. Special Eurobarometer 436,

Bijlage 2 Indicatoren en enquêtevragen

Draagvlakstudie					
Concept	Indicatoren	Vraagstelling	Items	Values	Wijzigingen tov eerdere jaren
Belang van natuur-behoud	Belang van natuurbehoud		-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	-Helemaal niet mee eens -Niet mee eens -Niet mee eens / niet mee oneens -Mee eens -Helemaal mee eens -Weet ik niet	
Steun voor natuur-beleid	Natuur prioriteit overheids-beleid	De overheid houdt zich met veel onderwerpen bezig. Welke 4 onderwerpen zouden volgens u de grootste prioriteit van de overheid moeten zijn?	1. Gezondheidszorg 2. Misdaad en terrorisme 3. Immigratie en integratie 4. Milieu- en klimaat 5. Sociale zekerheid 6. Natuur 7. Onderwijs 8. Werkgelegenheid 9. Normen en waarden 10. Ouderen 0. Geen van deze	Wel/niet genoemd	2017: Vraag en onderwerpen aangepast • Rijksoverheid wordt overheid • Alloctonen wordt immigratie en integratie Milieu- en luchtvervuiling wordt Milieu- en klimaat
	Verantwoorde-lijkheid	In hoeverre zouden de volgende partijen verantwoordelijkheid voor natuur moeten dragen? Wilt u dit voor elke partij aangeven en per type natuur?	Overheid Landbouwbedrijven Natuurorganisaties Overig bedrijfsleven Burgers	-Hoofd-verantwoordelijk -Mede-verantwoordelijk -Niet verantwoordelijk -Weet ik niet	2017: Vraag aangepast: wordt nu gesteld voor 3 typen natuur i.p.v. natuur in z'n algemeenheid Naamgeving partijen aangepast: • Landbouwbedrijven i.p.v. landbouw • Natuurorganisaties i.p.v. Natuurbeschermingsorganisaties • Overig bedrijfsleven i.p.v. toeristische ondernemers projectontwikkelaars
	Belang van donker- en lichtgroene beleids- maatregelen	Er zijn verschillende maatregelen om de natuur in Nederland te beschermen en te verbeteren. Kunt u per maatregel in hoeverre u dit belangrijk vindt?	1. Beschermen van bestaande natuurgebieden 2. Aanleg en/of vergroten van natuurgebieden 3. Natuurgebieden met elkaar verbinden 4. Beschermen van zeldzame planten, dieren en bijzondere gebieden 5. Meer paden, bankjes, informatiepanelen en dergelijke 6. Meer natuur in de stad (bv. parken en plantsoenen) 7. Meer natuur op het platteland (bv. agrarische natuur)	-Helemaal niet belangrijk -Niet belangrijk -Niet belangrijk / niet onbelangrijk -Belangrijk -Zeer belangrijk -Weet ik niet	Maatregel aangepast: • Aanleg en/of vergroten van natuurgebieden i.p.v. Aanleg nieuwe natuurgebieden

Draagvlakstudie

Concept	Indicatoren	Vraagstelling	Items	Values	Wijzigingen tov eerdere jaren
Natuur-betrokken gedrag	Extensieve gebruiker	Er zijn verschillende mogelijkheden om iets over natuur te weten te komen. Van welke mogelijkheden maakte u de afgelopen 12 maanden gebruik? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Televisieprogramma of film over natuur bekeken 2. Tijdschrift/boek/artikel over natuur gelezen 3. Internet over natuur geraadpleegd 4. Webcam(s) over natuur bekeken 5. Social media (twitter, facebook) over natuur gevolgd 6. Apps over natuur gebruikt 7. Anders, namelijk 0. Geen van deze 	Wel/niet genoemd	<p>2017: Antwoordcategorie toegevoegd: 'Apps over natuur'</p> <p>2013: aantal antwoordcategorieën geschrapt. Toegevoegd: webcam(s) over natuur bekeken en social media (twitter, facebook) over natuur gevolgd</p>
	Intensieve gebruiker	Hoe vaak bracht u in de afgelopen 12 maanden uw vrije tijd door op de volgende plekken?	<p>Parken en groen in de stad</p> <p>Platteland</p> <p>Natuurgebied (bos, heide, duinen, meren en plassen, etc.)</p>	<p>-(Bijna) nooit</p> <p>-Een enkele keer</p> <p>-Regelmatig (maandlijks)</p> <p>-Vaak (wekelijks)</p> <p>-Zeer vaak (bijna dagelijks)</p>	<p>2017: Antwoordcategorieën aangepast: Regelmatig: (maandlijks) toegevoegd Vaak: (wekelijks) toegevoegd Zeer vaak (bijna dagelijks)</p> <p>2013: antwoordcategorie aangepast: parken en groen in de stad i.p.v. stadsparken, stadsbossen en plantsoenen. Toegevoegd: platteland</p>
	Extensieve beschermer	Bent u lid van een natuurorganisatie (bijv. Natuurmonumenten, Provinciaal Landschap)?		<p>-Nee</p> <p>-Ja, namelijk Natuurmonumenten, Provinciaal Landschap, Wereldnatuurfonds, Overig</p>	Antwoordcategorie uitgebreid: aangeven van welke natuurorganisatie men lid is.
		Mensen kunnen financieel bijdragen aan natuur. Heeft u in de afgelopen 12 maanden wel eens het volgende gedaan? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een bedrag gegeven voor natuurbescherming 2. Groen belegd 3. Producten gekocht die rekening houden met natuur (eco-keurmerk, FSC-hout, duurzaam katoen, weidevogelmelk etc.) 4. Aan een adoptieactie meegedaan (kip, kalf, koe, akkerrand, boom, etc.) 5. Een certificaat voor bosaanplant aangekocht ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen door vliegreizen (via Green Seat etc.) 6. Anders, namelijk 0. Geen van deze 	Wel/niet genoemd	Antwoordcategorie aangepast: 'Extra' verwijderd (extra bedrag)
	Intensieve beschermer	Welke van de volgende activiteiten voor de natuur heeft u de afgelopen 12 maanden wel eens ondernomen?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onderhoud van natuur of landschap (bomen snoeien & knotten, bermbeheer, poelen schonen, houtwallen afzetten etc.) 2. Aanleg van streekeigen beplanting bij mijn huis 3. Plaatsen van nestkastjes, voederplankjes bij mijn huis 4. Weidevogelbescherming 5. Inventarisatie van dier- of plantsoorten (bijv. tuinvogeltelling, waarneming.nl) 6. Geven van natuureducatie, lezingen en rondleidingen 	Wel/niet genoemd	<p>Vraag aangepast: 'voor de natuur' toegevoegd</p> <p>Antwoordcategorieën aangepast: Bij Inventarisatie van dier- of plantsoorten, is toegevoegd: '(bijv. tuinvogeltelling, waarneming.nl)' 'Natuurstudie' is uit de vraag verwijderd</p>

Draagvlakstudie					
Concept	Indicatoren	Vraagstelling	Items	Values	Wijzigingen tov eerdere jaren
			7. Sociale activiteiten in de natuur organiseren (scouting, zorg, reizen etc) 8. Afval van anderen in de natuur opruimen 9. Anders, namelijk 0. Geen van deze		
	Extensieve beslisser	Welke van de volgende activiteiten heeft u de afgelopen 12 maanden wel eens ondernomen?	1. Handtekening gezet voor de natuur 2. In mijn stemkeuze het onderwerp natuur mee laten wegen	Wel/niet genoemd	Antwoordcategorie toegevoegd: 'In mijn stemkeuze het onderwerp natuur mee laten wegen'
		Kent u projecten op het gebied van natuur en landschap in uw woonplaats waarbij burgers het initiatief hebben genomen om het groen/natuur te verbeteren of te beschermen? JA Hoe bent u betrokken bij een dergelijk initiatief?	Ik werk mee aan de uitvoering van het initiatief	Wel/niet genoemd	Vraag aangepast: Hoe bent u betrokken bij een dergelijk initiatief? (i.p.v. bent u betrokken bij een dergelijk initiatief) Antwoordcategorie 'Ik denk mee over het initiatief' is verwijderd, omdat het vermoeden bestond dat dit door respondenten te makkelijk wordt ingevuld. Hierdoor werd de groep mensen die gerekend werden tot intensieve beslissers oneigenlijk te groot.
	Intensieve beslisser	Welke van de volgende activiteiten heeft u de afgelopen 12 maanden wel eens ondernomen?	1. Buurtoverleg over groenbeheer bijgewoond 2. Actie gevoerd voor meer natuur of behoud van natuur 3. Naar inspraak- of informatieavond over natuur geweest 4. Brieven of opiniestukken geschreven over de natuur 5. Protestmail gestuurd over de natuur 6. Anders, namelijk 0. Geen van deze	Wel/niet genoemd	
		Kent u projecten op het gebied van natuur en landschap in uw woonplaats waarbij burgers het initiatief hebben genomen om het groen/natuur te verbeteren of te beschermen? JA Hoe bent u betrokken bij een dergelijk initiatief?	Ik ben (één van de) initiatiefnemer(s)	Wel/niet genoemd	Zie hiervoor

Eurobarometer

Concept	Indicatoren	Vraagstelling	Items	Values	Wijzigingen tov eerdere jaren
Belang van natuur-behoud	Attitude biodiversiteits-verlies	Hoe ernstig is het afnemen en mogelijke uitsterven van plant- en diersoorten, natuurlijke leefgebieden en ecosystemen volgens u?	In Nederland In Europa Wereldwijd	-Zeer ernstig -Tamelijk ernstig -Niet zo ernstig -Helemaal niet ernstig -Weet niet	Identiek
	Belang van natuurbehoud	Soms leidt economische ontwikkeling tot schade of vernietiging van natuur in beschermde gebieden zoals Natura 2000 gebieden. Welke van de volgende uitspraken komt het dicht bij uw mening?		-Dit zou moeten worden verboden omdat het onze belangrijkste natuurgebieden zijn -Dit is alleen aanvaardbaar voor projecten van groot publiek belang en als de schade volledig wordt gecompenseerd (bv. door herstel of verzachtende maatregelen) -Dit is aanvaardbaar omdat economische ontwikkeling voorrang heeft Weet niet	Identiek
	Motivatie biodiversiteits-bescherming	Ik ga een paar uitspraken voorlezen waarom het belangrijk zou kunnen zijn om het verlies van biodiversiteit een halt toe te roepen. Vertelt u mij a.u.b. in hoeverre u het eens of oneens bent met deze uitspraken.	-We hebben een verantwoordelijkheid om voor de natuur te zorgen -Het zorgen voor de natuur is van essentieel belang bij het bestrijden van klimaatverandering -onze gezondheid en ons welzijn zijn gebaseerd op natuur en biodiversiteit -Biodiversiteit en een gezonde natuur zijn belangrijk voor onze economische ontwikkeling op de lange termijn -Biodiversiteit is onontbeerlijk voor de productie van goederen zoals voedsel, brandstof en medicijnen	-helemaal mee eens -eerder mee eens -eerder mee oneens -helemaal mee oneens -weet niet	De items zijn door de jaren heen niet helemaal identiek geformuleerd.
		<i>Vertelt u mij aub of u persoonlijk wel/niet de volgende zaken doet:</i>			
	Extensieve gebruiker	-De regels voor natuurbescherming respecteren (bv. door geen afval in het bos of op het strand achter te laten, door geen wilde dieren te storen)		Wel/niet genoemd	
	Extensieve beschermer	-Regelmatig producten te kopen die milieuvriendelijk zijn of lokaal geproduceerd (Bv. biologisch of biologisch afbreekbaar)		Wel/niet genoemd	
		zoeken naar informatie en levensstijlkeuzes te maken die mogelijk negatieve effecten op de natuur en de biodiversiteit verminderen		Wel/niet genoemd	
		-Lid bent van een natuurbeschermingsorganisatie		Wel/niet genoemd	
	Intensieve beschermer	-Deelnemen als vrijwilliger aan projecten en acties die zijn gewijd aan biodiversiteit (bv. veldwerk in natuurreservaten)		Wel/niet genoemd	
		-Bijdragen aan een of meerdere monitoringprojecten (bv. het tellen van trekvogels)		Wel/niet genoemd	

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2016

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

61	Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>	74	Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A
62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>	75	Knegt, B. de, et al. (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i>
63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>	76	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i>
64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knegt & J.G.M. van der Grefte (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>	77	W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i>
65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>	78	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddensee in 2014.</i>
66	Os, J. van, J. H.S.D. Naeff & L.J.J. Jeurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 – Status A</i>	79	Sanders, M.E. G.W.W. Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationaal natuurbeleid; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016.</i>
67	Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i>	80	Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A.</i>
68	Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongasma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014.</i>	81	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2015/ 2016.</i>
69	Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies.</i>	82	Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</i>
70	Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingmateriaal</i>	83	Smits, M.J.W. en E.J. Bos (2016). <i>Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid</i>
71	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i>	84	Horst, M.M.S. ter, W.H.J. Beltman & F. van den Berg (2016). <i>The TOXSWA model version 3.3 for pesticide behaviour in small surface waters; Description of processes</i>
72	Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	85	Mattijssen, T.J.M. (2016). <i>Ideaaltypen en analysekader van groene burgerinitiatieven; Bijlage bij het rapport 'De betekenis van groene burgerinitiatieven: analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland'</i>
73	Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk.</i>	86	Wösten, J.H.M., F. de Vries & J.G. Wesseling (2016). <i>BOFEK2012 versie 2; Status A</i>
		87	Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). <i>Nationale parken in transitie; governance-implicaties van een veranderend beleidskader</i>

88	Mol-Dijkstra, J.P.& G.J Reinds (2017). <i>Technical documentation of the soil model VSD+; Status A</i>	103	Buijs, A.E., B.H.M. Elands & C.S.A. van Koppen (2017) <i>Vijftiendertig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak</i>
89	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2016</i>	104	Cremer, J.S.M., S.M.J.M. Brouwer, A. Meijboom, J. Schop & J.P. Verdaat (2017). <i>Monitoring van gewone en grijze zeehonden in de Nederlandse Waddenzee, 2002-2017</i>
90	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2014. Berekeningen met het model NEMA</i>	105	Glorius, S.T., A. Meijboom, J.T. van der Wal & J.S.M. Cremer (2017). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2016</i>
91	Os van, J., M.G.T.M. Bartholomeus, L.J.J. Jeurissen & C.G. van Reenen (2017). <i>Rekenregels rundvee voor de landbouwtelling. Verantwoording van het gebruik van I&R gegevens voor de landbouwtelling</i>	106	Hennekens, S.M., W.A. Ozinga & J.H.J. Schaminée (2017). <i>BioScore 3 – Plants. Background and pre-processing of distribution data</i>
92	Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). <i>Is eenvoudig beter? Twee essays natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid</i>	107	Melman, Th.C.P., M.H.C. van Adrichem, M. Broekmeyer, J. Clement, R. Jochem, H.A.M. Meeuwssen, F.G.W.A. Ottburg, A.G.M. Schotman & T. Visser (2017). <i>Bijdrage natuurcombinaties aan landelijke natuurdoelstelling buiten NNN; Verkenning van een methodiek, gebaseerd op ecologische modellen</i>
93	Schulling, C., A.M. Schmidt, I.J. La Rivière & R.A. Smidt (2017). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie, Status A.</i>	109	Overbeek, M.M.M., E. Smeets & D. Verhoog (2017). <i>Biobased materialen, circulaire economie en natuurlijk kapitaal.</i>
94	Henkens, R.J.H.G., M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017). <i>Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit</i>	110	Pouwels, R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman en B. de Knecht (2017). <i>MNP v4.0 Status A; toepassing voor Evaluatie Natuurpact</i>
95	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2017</i>	111	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2017). <i>Advies Mestverwerkingspercentages 2018.</i>
96	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. Solé & A. Gröne (2017). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2016.</i>	112	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Nienhuis, H. Schekkerman, J. Postma & K. Oosterbeek (2017). <i>Kustbroedvogels in de Waddenzee. Broedsucces in 2015-2016 en trends in broedsucces in 2005-2016.</i>
97	Verburg, R.W., W.H.G.J. Hennen, L.F. Puister, R. Michels & K. van Duijvendijk (2017). <i>Estimating costs of nature management in the European Union; Exploration modelling for PBL's Nature Outlook</i>		
98	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2015. Berekeningen met het model NEMA</i>		
99	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2017). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2016/2017</i>		
100	Adriaanse, P.I. & W.H.J Beltman (2017) <i>Comparison of pesticide concentrations at drinking water abstraction points in The Netherlands simulated by DROPLET version 1.2 and 2.0.</i>		
101	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clerkx & M.J. Schelhaas (2017). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021).</i>		
102	Boer, T.A. de & F.L. Langers (2017). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017</i>		



Thema Periodieke Evaluatie
Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

