

# Draagvlakonderzoek in de steigers

Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten

H.C.M. de Bakker  
C.S.A. van Koppen

werkdocumenten



Wot  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life



## **Draagvlakonderzoek in de steigers**

*De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.*

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Frank Veeneklaas (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu en Janneke Vader (LEI, gedetacheerd bij PBL).**

---

WOT-werkdocument **145** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

# **Draagvlakonderzoek in de steigers**

Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten

H.C.M. de Bakker

C.S.A. van Koppen

**Werkdocument 145**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2009

## Referaat

Bakker, H.C.M. & C.S.A. van Koppen, 2009. *Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren voor het meten van het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 145. 42 blz. 3 fig.; 5 tab.; 18 ref.; 1 bijl.

In deze studie wordt een denkkader geboden voor toekomstig onderzoek naar maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap met het oog op de ontwikkeling van een bruikbare indicatorset. Door een brede omschrijving van draagvlak als startpunt te kiezen, in plaats van een omschrijving die draagvlak al onmiddellijk beperkt tot wat operationeel gemeten kan worden, krijgt men de samenhang tussen verschillende vormen van draagvlak(onderzoek) beter in beeld. De betekenis van draagvlakonderzoek moet niet alleen worden gezocht in de acceptatie door burgers van bestaand beleid, maar ook in democratische vormgeving en legitimering van beleid. Handelingspraktijken van burgers dienen nadrukkelijk in draagvlakonderzoek te worden betrokken, ook als dat betekent dat het onderzoek daardoor minder eenvoudig wordt.

*Trefwoorden:* Maatschappelijk draagvlak, acceptatie, betrokkenheid, methoden, indicatoren, natuur, landschap, beleid.

©2009 **LEI – Wageningen UR**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

**Wageningen Universiteit**

***Leerstoelgroep Milieubeleid***

Postbus 8130, 6700 EW Wageningen

Tel: (0317) 484 452; fax: (0317) 483 990 [Office.ENP@wur.nl](mailto:Office.ENP@wur.nl)

---

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl).**

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

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd 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

Net zoals het maatschappelijk draagvlak zijn ook organisaties voortdurend in beweging. Werd deze studie nog begonnen naar aanleiding van vragen van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), inmiddels is dit bureau samen met het Ruimtelijk Planbureau (RPB) opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De vragen over draagvlak en betrokkenheid hebben echter niets aan actualiteit verloren. We hopen dat deze studie zal bijdragen aan de verdere discussie over draagvlakonderzoek en de ontwikkeling van een betrouwbare en robuuste indicatorenset, maar ook dat het een handvat geeft om de doelen en opgaven voor draagvlakonderzoek scherper te krijgen.

Op een workshop in november 2008 konden we ons verheugen in het gezelschap van een kritisch en geïnteresseerd publiek dat met ons, en met elkaar, in discussie ging over onderzoek naar draagvlak op basis van een eerder concept van dit werkdocument. We willen de betrokken deelnemers nogmaals hartelijk danken voor hun constructieve commentaar. Het moedigde ons als onderzoekers aan het betoog op een aantal punten aan te vullen en scherper te maken. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Janneke Vader (LEI, gedetacheerd bij het PBL) en Marijke Vonk (PBL) die deze discussiebijeenkomst hebben mogelijk gemaakt.

*Erik de Bakker & Kris van Koppen*

Juni 2009, Den Haag/Wageningen





# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond en vraagstelling	11
1.2 Doelen en werkwijze	12
1.3 Opbouw	13
<b>2 Een definitie van maatschappelijk draagvlak</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Definities in bestaand onderzoek	15
2.3 Weten en meten	17
2.4 Een integrale definitie...	17
2.5 ... of toch twee deeldefinities?	18
2.6 Over de termen natuur en landschap	19
<b>3 Kennisdiscoursen en kernvragen</b>	<b>21</b>
3.1 Vier kennisdiscoursen	21
3.2 Kernvragen voor draagvlakonderzoek	23
3.3 Filosofisch meta-discours (kwadrant i)	24
3.3.1 Draagvlak en civil society	24
3.3.2 Draagvlak en democratie	25
3.4 Politiek en beleidsdiscours (kwadrant ii)	26
3.4.1 Haalbaarheid van implementatie, democratische legitimatie of klanttevredenheid?	26
3.4.2 Consequenties van verschillende betekenissen	26
3.5 Sociaal-theoretisch discours (kwadrant iii)	27
3.6 Empirisch-methodologisch discours (kwadrant iv)	28
<b>4 Conclusies en voorzet indicatorenset</b>	<b>31</b>
4.1 Evaluatie en inkadering van bestaand draagvlakonderzoek	31
4.2 Ontwikkeling van een indicatorenset	32
4.3 De derde MNP-publieksenquête als proeve van een brede aanpak met praktische bruikbaarheid	33
<b>Literatuur</b>	<b>37</b>
Bijlage 1      Discussievragen 17 november 2008	39



## Samenvatting

Draagvlak en betrokkenheid van burgers is al sinds geruime tijd een hot issue. Maar ondanks de grote hoeveelheden data en kennis die hierover beschikbaar zijn, blijft het fenomeen van maatschappelijk draagvlak een lastige en ondoorzichtige thematiek. Bovendien hangt de vraag hoe draagvlakonderzoek dient te worden ingericht sterk samen met het beleidsmatige en normatieve kader dat, vaak impliciet, aan draagvlakvragen ten grondslag ligt. In deze studie gaan we in op de volgende vragen:

- Hoe kan het bestaande onderzoek binnen MNP<sup>1</sup> met betrekking tot draagvlak en betrokkenheid van burgers theoretisch en methodisch worden geëvalueerd in relatie tot de doelen en opgaven van het MNP?
- Hoe kan een voor het MNP bruikbare set van indicatoren voor draagvlak en betrokkenheid van burgers bij natuur en landschap worden ontwikkeld die een meer dekkende vergelijking mogelijk maakt?
- Hoe kunnen de draagvlakvragen van MNP en PBL beleidsmatig en normatief worden ingekaderd om de doelen en opgaven die hier worden gesteld duidelijker te krijgen?

De antwoorden die wij voorstellen op deze vragen, hebben als doel de discussie over de inrichting van toekomstig draagvlakonderzoek te stimuleren en een eerste stap te zetten naar de ontwikkeling van een bruikbare indicatorset die meer doordacht is. Daarnaast bevat dit werkdocument een algemene evaluerende terugblik op het bestaande onderzoek dat binnen MNP en PBL is verricht naar draagvlak voor natuur en landschap. Men zou kunnen zeggen dat de steigers die in dit project werden opgericht ook dienden om het 'oude bouwwerk' van onderzoek nog eens goed te inspecteren. Om de doelen en opgaven die (kunnen) worden beoogd met draagvlakonderzoek scherper in beeld te krijgen, hebben we een kader geschetst met een aantal relevante kernvragen.

Draagvlak is een complex fenomeen dat nooit volledig is te meten. Het heeft een breed bereik en behelst zowel passieve als actieve vormen van ondersteuning. De mate van draagvlak is te beschouwen als een optelsom van allerlei vormen van instemming en ondersteuning, waarbij men zich deze optelsom echter niet moet voorstellen als een wiskundige exercitie met vaste rekeneenheden, maar als een integrerende interpretatie waarbij de elementen en waarden niet vaststaan. Bovendien kan men niet bij voorbaat de determinerende factoren van draagvlak aangeven. Wij stellen derhalve een open en brede definitie van draagvlak voor waarin voelen, denken en doen als belangrijke elementen naast elkaar staan.

*Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap en het daarmee verbonden natuur- en landschapsbeleid, is het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van de bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap en het daarmee verbonden overheidsbeleid.*

Evalueren we het bestaande onderzoek over draagvlak binnen het MNP (en PBL), dan vinden we uiteenlopende onderzoeksbenaderingen die variëren van zeer nauw afgebakend belevingsonderzoek, opiniepeilingen en onderzoek naar fundamentele waardeoriëntaties tot onderzoek naar specifieke vormen van gedrag (lidmaatschap, natuurbezoek) en breed opgezette surveys. In veel van dat onderzoek staat de acceptatie van beleid door burgers

---

<sup>1</sup> Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) is sinds april 2008 samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

centraal, maar ook elementen van democratische legitimering komen aan de orde. Een deel van het onderzoek betreft in strikte zin geen draagvlakonderzoek maar kan men karakteriseren als tevredenheidspeilingen onder burgers over het beleidsaanbod.

Door een brede omschrijving van draagvlak als startpunt te kiezen, houdt men zicht op de samenhang die tussen verschillende vormen van draagvlak bestaat. Voor concreet onderzoek is uiteraard een verdere operationalisering vereist. Een te grote nadruk op meten kan echter leiden tot een onderzoekspraktijk waarin methodische meetbaarheid onze kennis en definitie van draagvlak bepaalt. Een dergelijke meettechnische vernauwing heeft als nadeel dat het zicht op de bredere samenhang in draagvlakonderzoek verloren dreigt te gaan.

Om zowel de politieke-normatieve als de methodologisch-theoretische aspecten van draagvlakonderzoek in te kaderen zijn vier kennisdiscoursen geïntroduceerd. Bij elk kennisdiscours hebben wij een of meer kernvragen geïdentificeerd (zie Tabel S.1). Onze stelling is dat de antwoorden op de kernvragen in de eerste drie discoursen van grote invloed zijn op de praktische methodische vormgeving van draagvlakonderzoek die onderdeel is van het empirisch-methodologisch discours.

*Tabel S.1 Kernvragen in elk van de vier kennisdiscoursen*

<p><b>i) Filosofisch discours (metaniveau):</b> Welke mens- en wereldbeelden en politieke visies zijn het uitgangspunt?</p>	<p><b>iii) Sociaal-theoretisch discours:</b> Hoe kunnen we de dynamiek van de sociale werkelijkheid (attitude en gedrag) begrijpen?</p>
<p><b>ii) Politiek en beleidsdiscours:</b> Wat willen en doen we met gegevens over draagvlak in beleidsvorming?</p>	<p><b>iv) Empirisch-methodologisch discours:</b> Welke items meten we en welke resultaten en trends nemen we waar?</p>

Onze conclusie is dat de betekenis van draagvlakonderzoek niet alleen moet worden gezocht in de acceptatie door burgers van bestaand beleid, maar ook in democratische vormgeving en legitimering van beleid. Bij de verdere ontwikkeling van draagvlakonderzoek lijkt het zinvol om na te gaan in hoeverre een perspectief van mobilisering van burgers kan worden meegenomen. Door bijvoorbeeld inzicht te geven in hoe verschillende vormen van draagvlak zich tot elkaar verhouden, kan het onderzoek ook mede betekenis krijgen voor het publieke debat en de civil society. Een ander punt is de dynamiek die ten grondslag ligt aan draagvlakvorming: gedrag en sociaal handelen lijken hierop evenzeer van invloed als cognitieve kennis en waarde-oriëntaties. In het verlengde hiervan achten wij het zinvol om handelingspraktijken in draagvlakonderzoek te betrekken, ook als dat betekent dat het onderzoek daardoor minder eenvoudig wordt.

Ter afsluiting geven wij in dit werkdocument een concreet voorbeeld van hoe een nadere invulling van draagvlakindicatoren in de door ons geschetste richting eruit kan zien. We doen dit door in kort bestek de opzet van de derde MNP-publieksenquête uit 2007 te presenteren (De Bakker, *et al.*, 2007). In deze recente enquête is op basis van een meer brede benadering een raamwerk ontworpen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen 'beelden en waarderingen van natuur', 'waarderingen van natuurbeleid' en 'natuurbetrokken activiteiten'. Zo komt men tot drie velden van indicatoren die elkaar deels overlappen. De meerwaarde van deze benadering ten opzichte van vorige enquêtes is dat ook activiteiten (daadwerkelijk gedrag) nadrukkelijk in het draagvlakonderzoek worden betrokken.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en vraagstelling

Draagvlak en betrokkenheid van burgers is al sinds geruime tijd een hot issue bij beleidmakers. De belangstelling hiervoor gaat samen met een aanzienlijke stroom van onderzoeken die daarop betrekking heeft. Ondanks of misschien wel juist door de grote hoeveelheden data en kennis die dit oplevert, blijft draagvlak en betrokkenheid vaak een lastige en ondoorzichtige thematiek. Dit geldt ook voor het beleidsdomein van natuur en landschap. Er is bij het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) een grote hoeveelheid onderzoek beschikbaar over het gebruik en de beleving van natuur en landschap, alsmede over de betrokkenheid bij en het draagvlak voor natuur en landschap. Toch blijkt dat de kennis uit dit onderzoek vaak onderling moeilijk vergelijkbaar is. De redenen hiervoor liggen onder meer in de verschillende theoretische uitgangspunten die gehanteerd worden, het gebruik van verschillende methoden en analyses, verschillen in opzet en uitwerking van de enquêtes en verschillen in selectiviteit van de respons. Een belangrijk gevolg hiervan is dat een consistente waardering en een eenduidige kwalificatie van draagvlak en betrokkenheid, gebruik en beleving van natuur en landschap en –beleid niet of nauwelijks mogelijk zijn. Vandaar dat binnen het MNP om een studie werd verzocht die ingaat op de volgende vragen:

- Hoe kan het bestaande onderzoek binnen MNP met betrekking tot draagvlak en betrokkenheid van burgers theoretisch en methodisch worden geëvalueerd in relatie tot de doelen en opgaven van het MNP?
- Hoe kan een voor het MNP bruikbare set van indicatoren voor draagvlak en betrokkenheid van burgers bij natuur en landschap worden ontwikkeld die een meer dekkende vergelijking mogelijk maakt?

Één van onze opdrachten was dus om het bestaande onderzoek binnen MNP voor draagvlak en betrokkenheid van burgers te evalueren in relatie tot de doelen en opgaven van het MNP. Al spoedig stuitte we hier echter op een probleem. Deze doelen en opgaven zijn in formele zin zo breed geformuleerd, dat ze weinig handzame criteria bieden voor de beoogde evaluatie. Zo vonden we op de website van het MNP de volgende formulering:

*Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) ondersteunt de politieke en maatschappelijke afweging tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten door het evalueren van het gevoerde beleid en het verkennen van toekomstige ontwikkelingen van met name de ecologische kwaliteit.*

Ook het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), dat in mei 2008 is ontstaan door een samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het MNP, biedt hier weinig houvast. Het PBL, dat zich presenteert als 'hét nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte', zegt het op zijn website als volgt:

*Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van het strategische overheidsbeleid door een brug te vormen tussen wetenschap en beleid en door gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd, verkenningen, analyses en evaluaties te verrichten waarbij een integrale benadering voorop staat.*

Deze algemene doelomschrijvingen zijn te breed om het bestaande onderzoek binnen MNP en PBL te evalueren en bieden ook geen duidelijke handvatten voor de inrichting van toekomstig draagvlakonderzoek. Vandaar dat wij besloten om nader in te gaan op het beleidsmatige en normatieve kader dat van belang is bij draagvlakvragen. Dit kader bepaalt namelijk mede de inhoud van het empirisch onderzoek naar draagvlak en de bruikbaarheid van de geselecteerde indicatoren. Dit leidde tot de volgende aanvullende vraagstelling:

- Hoe kunnen de draagvlakvragen van MNP en PBL beleidsmatig en normatief worden ingekaderd om de doelen en opgaven die hier worden gesteld duidelijker te krijgen?

Door het schetsen van een dergelijk kader en het meer specifiek formuleren van een aantal relevante kernvragen, wilden we enerzijds een raamwerk creëren waarmee we het bestaande draagvlakonderzoek kunnen positioneren en beoordelen, anderzijds een handvat bieden voor MNP en PBL om zijn doelen en opgaven met betrekking tot draagvlakonderzoek scherper te krijgen. Op deze wijze hopen we met dit werkdocument niet alleen bij te dragen aan de discussie over een verdere uitwerking van een indicatorenset voor draagvlakonderzoek, maar ook aan het nadenken over een meer concrete formulering van de doelen en opgaven die het PBL zich hier als opvolger van het MNP stelt.

## 1.2 Doelen en werkwijze

Wanneer iets figuurlijk gesproken in de steigers staat, wordt daarmee bedoeld dat er iets in opbouw is, dat er iets wordt voorbereid. Dit werkdocument heeft in deze betekenis het karakter van een voorbereidende studie die als doel heeft de discussie over de inrichting van toekomstig draagvlakonderzoek te stimuleren en een eerste stap te zetten naar de ontwikkeling van een bruikbare indicatorset die sociologisch meer doordacht is. Ter concretisering doen wij aan het eind een voorstel voor een verdere uitwerking van een indicatorenset voor onderzoek naar maatschappelijk draagvlak.

Daarnaast bevat dit werkdocument een algemene evaluerende terugblik op het bestaande onderzoek dat binnen MNP en PBL is verricht naar draagvlak voor natuur en landschap. Men zou kunnen zeggen dat de steigers die in dit project werden opgericht ook dienden om het 'oude bouwwerk' van onderzoek nog eens goed te inspecteren.

Bij de totstandkoming van dit werkdocument is geput uit verschillende bronnen van literatuur. Een eerdere versie van dit document is op 17 november 2008 bediscussieerd tijdens een bijeenkomst in Bilthoven met medewerkers van het PBL en enkele andere betrokkenen.<sup>2</sup> In de versie die toen is besproken, werden na elke stap in het betoog discussievragen voorgelegd aan de gesprekspartners (zie Bijlage 1). De resultaten van deze discussie zijn vervolgens gebruikt om het betoog aan te scherpen en, waar nodig, beter te onderbouwen. De discussievragen zijn daarbij omgezet in gekozen uitgangspunten en voorstellen voor verdere ontwikkeling, die in de tekst cursief zijn weergegeven.

---

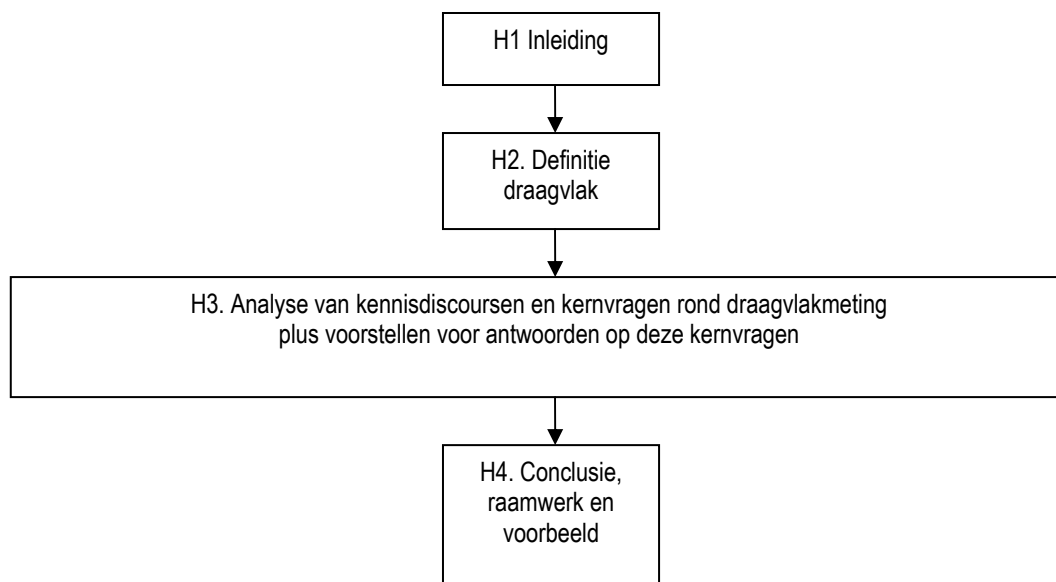
<sup>2</sup> Buiten de auteurs namen de volgende personen deel aan deze discussiebijeenkomst: Jeanette Beck, Hendrien Bredenoord, Leon Crommentuijn, Petra van Egmond, Eva Kunseler, Raymond de Niet, Marijke Vonk, Kees Vringer, Henk van Zeijts (allen PBL), Martijn van der Heide en Janneke Vader (LEI, gedetacheerd bij PBL), Sjerp de Vries (Alterra), Frank Veneklaas (WOT Natuur & Milieu) en Henk Groenewoud (LNV).

## 1.3 Opbouw

Nadat we in hoofdstuk 2 een korte blik hebben geworpen op draagvlakdefinities in het bestaande onderzoek van MNP en PBL, presenteren we onze brede, sociaal-wetenschappelijk gefundeerde definitie van maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap. Deze brede definitie, die voortbouwt op de laatste MNP-publieksenquête naar het draagvlak voor natuur(beleid), vormt het startpunt voor de methodische en theoretische analyse die volgt in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 3 vormt de kern van dit document. Het biedt een uiteenzetting van de verschillende kennisdiscoursen die bij draagvlakonderzoek van belang zijn en die in het bestaande onderzoek vaak onvoldoende worden onderscheiden. Met behulp van een verklarend schema proberen we het beleidsmatige en normatieve kader van draagvlakvragen nader te verhelderen. Dit kader bepaalt namelijk mede de inhoud van het empirisch onderzoek naar draagvlak en de bruikbaarheid van de geselecteerde indicatoren. Op basis van dit schema formuleren we een aantal kernvragen rond draagvlakonderzoek. Met behulp van deze kernvragen evalueren we vervolgens in vogelvlucht het bestaande onderzoek binnen MNP en PBL voor draagvlak en identificeren we bepaalde keuzes die bepalend zijn voor de opzet en inrichting van draagvlakonderzoek. Onze bespreking mondt uit in voorstellen voor een benadering die enerzijds wetenschappelijk robuust is en anderzijds bruikbaar voor diverse beleidsdoeleinden.

In hoofdstuk 4 resumeren we allereerst de conclusies van het voorafgaande betoog. Op basis hiervan schetsen we vervolgens een conceptueel raamwerk voor het meten van maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap en voor het beleid dienaangaande. Om dit raamwerk te illustreren, schetsen we aan het eind, als concreet voorbeeld, een mogelijke set van indicatoren die verder uitgewerkt en ontwikkeld zou kunnen worden (zie Figuur 1.1).



*Figuur 1.1 Opbouw van dit werkdocument*





## 2 Een definitie van maatschappelijk draagvlak

### 2.1 Inleiding

Strikt genomen zou men onder “maatschappelijk draagvlak” niet alleen de acceptatie en ondersteuning van individuele burgers kunnen verstaan, maar ook van maatschappelijke organisaties, bestuurders en beleidsmedewerkers (op verschillende niveaus), politieke partijen en de publieke opinie. Immers, al deze verschillende vormen van sociaal handelen behoren tot het sociale complex dat we betitelen als maatschappij. De *subjecten* van draagvlak, degenen die het draagvlak uitmaken, kunnen dus breed worden opgevat. Het begrip maatschappelijk draagvlak wordt echter regelmatig in een minder brede betekenis gebruikt. Het gaat dan om de acceptatie of ondersteuning van de bevolking ten aanzien van een bepaald onderwerp of beleid (*object* van draagvlak: datgene wat ‘gedragen’ of ondersteund wordt door de *subjecten*). In het Engels is maatschappelijk draagvlak in deze zin te vertalen als *public support*.

In dit werkdocument sluiten we ons aan bij dit gebruik van het begrip maatschappelijk draagvlak waarin de focus ligt op het niveau van individuele burgers. Maatschappelijk draagvlak in de zin van *public support* is niet alleen van belang als fenomeen op zich, maar uiteraard ook vanwege de grote invloed op andere vormen van draagvlak, zoals het politieke draagvlak. Wanneer in een survey onder de Nederlandse bevolking wordt gevraagd naar het lidmaatschap van natuurorganisaties of het stemgedrag tijdens de laatste verkiezingen, levert dat informatie op over de mate van instemming waarmee bepaalde maatschappelijke organisaties of politieke partijen worden begroet.

Hoewel we de subjecten van het maatschappelijk draagvlak in enge zin afbakenen tot het niveau van individuele burgers, wil dit niet zeggen dat we de inhoud van het draagvlak van burgers eng definiëren of begrenzen tot een beperkt aantal eigenschappen of elementen. Integendeel, zoals hierna duidelijk zal worden, vatten we de inhoudelijke belichaming van draagvlak juist breed en omvattend op.

### 2.2 Definities in bestaand onderzoek

Een eenduidige definitie van maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap blijkt niet voorhanden. Ook wanneer we de subjecten afbakenen op het niveau van individuele burgers, zien we in het bestaande onderzoek van MNP en PBL op dit gebied uiteenlopende omschrijvingen en typering. In dit onderzoek hanteert men doorgaans de methode van representatieve surveys die zich richten op de acceptatie of instemming van de bevolking jegens natuur en landschap en/of het daarmee verbonden beleid.

In Tekstkader 2.1 hebben we ter illustratie een aantal omschrijvingen opgesomd zoals die uit verschillende studies naar voren treden. Omdat duidelijke definities van het begrip maatschappelijk draagvlak in deze MNP-studies ontbraken, zijn deze omschrijvingen deels gebaseerd op eigen interpretatie. Dit kan twee dingen betekenen: óf het is blijkbaar niet zo gemakkelijk te komen tot een kernachtige definitie óf het begrip is zo vanzelfsprekend dat een meer formele definitie niet nodig wordt geacht. Zoals we zullen betogen is een heldere definitie niettemin van bepalend belang voor het onderzoek waarop wordt ingezet.

## Tekstkader 2.1 *Verschillende omschrijvingen van draagvlak in MNP-studies*

### *I. Draagvlak in de MNP-publieksenquêtes van 1997 en 2002 (focus op natuur en natuurbeleid):*

- Draagvlak voor natuur is de steun van betrokkenen op zes niveaus (grondhoudingen, probleemdefinitie, verantwoordelijkheid, meningen over de natuur, houding tegenover beleid en gedrag) waarbij de menselijke grondhoudingen tegenover de natuur in fundamentele zin bepalend zijn (Buijs en Volker 1997, p. 19-20).
- Draagvlak voor natuur en natuurbeleid is de passieve of actieve steun voor natuurbehoud en/of natuurbeleid, waarbij passieve steun zich vooral vertaalt in een positieve houding en actieve steun in de bereidheid van individuen om hieraan zelf een bijdrage te leveren; bepalend voor het (potentiële) draagvlak op lange termijn zijn de natuurvisies en natuurbeelden die mensen hebben (De Boer en Schulting 2002, p. 12-13).

### *II. Draagvlak in de Duurzaamheidsverkenning van 2007, hierin komen twee omschrijvingen naar voren (focus op beleidsacceptatie):*

- Het actuele draagvlak voor beleid is de steun van burgers afgemeten aan de prioritering die zij toekennen aan de aanpak maatschappelijke vraagstukken en hun bereidheid om kosten en lasten te accepteren (p. 80 e.v.).
- Het potentiële draagvlak voor toekomstig internationaal natuurbeleid is de steun voor een pakket van maatregelen zoals die kan worden afgeleid uit specifieke waardenoriëntaties en wereldbeelden (Mondiale Markt, Mondiale Samenwerking, Regionale Markt, Regionale Samenwerking (p. 123).

### *III. Draagvlak in Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006 (p. 16-17) en Achtergrondrapport bij de Natuurbalans (PBL 2008) (focus op natuur en landschap):*

- Waardering/draagvlak is de mate van tevredenheid onder de Nederlandse bevolking over de aantrekkelijkheid van het landschap in het buitengebied, het groen om de stad en het groen in de buurt (Nota Ruimte 2006, p. 16-17)\*.
- Draagvlak en betrokkenheid van mensen voor en bij natuur (en landschap) is af te meten aan het aantal leden van vier grote natuurorganisaties: Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds, De Landschappen en de Vogelbescherming. (Planbureau voor de Leefomgeving 2008, p.74-75).

\* In dit rapport wordt weliswaar alleen gesproken over waardering en beleving, maar deze zijn hier op te vatten als belangrijke vormen of componenten van draagvlak.

Vooruitlopend op onze analyse signaleren we alvast twee opvallende kenmerken van de omschrijvingen. Ten eerste blijkt de nadruk sterk te liggen op opvattingen van burgers (waarden, meningen, prioriteiten). Het aspect van handelen komt minder sterk tot uiting. Recente wetenschappelijke inzichten - zoals later zal worden uitgewerkt - onderstrepen echter het belang van praktisch handelen als belangrijke factor: het denken kan het doen bepalen maar het doen kan ook het denken bepalen. Ten tweede valt op dat wanneer naar handelen wordt gekeken, de gekozen indicator erg beperkt is. Gegevens over het lidmaatschap van natuurorganisaties zijn vrij eenvoudig beschikbaar, maar de vraag is of deze indicator ook voor het beleid voldoende informatie geeft over draagvlak.

De omschrijvingen in tekstkader 2.1 illustreren verder dat draagvlak betrekking kan hebben op verschillende *objecten*: het kan zowel gaan om de natuur of het landschap zelf als om het beleid hieromtrent. Dit onderscheid is nuttig want deze verschillende objecten van draagvlak, zo hebben talloze studies naar draagvlak voor natuur(beleid) aangetoond, gaan lang niet altijd gelijk met elkaar op. Een positieve houding ten opzichte van bescherming en ontwikkeling van natuur kan heel goed samengaan met een negatieve of neutrale visie op beleidsmaatregelen van de overheid voor natuur. Andersom hoeft steun aan het natuurbeleid niet noodzakelijk samen te gaan met een persoonlijke betrokkenheid bij natuur als zodanig. Ook de waardering voor landschappen kan behoorlijk verschillen van hoe men het landschaps*beleid* waardeert. Dit is een belangrijk onderscheid dat ook in een definitie tot uiting moet komen.

## 2.3 Weten en meten

Kamerlingh Onnes, een bekend Nederlands natuurkundige, had als slagzin van zijn laboratorium: 'door meten tot weten'. Hoe elegant deze kernachtige slogan in al zijn eenvoud ook mag zijn, een al te grote nadruk op meten kan ook leiden tot een onderzoekspraktijk waarin de methodische meetbaarheid onze kennis bepaalt. In feite neemt men dan meetbare indicatoren als uitgangspunt voor wetenschappelijke kennis en sluit men de definitie van een fenomeen aan op het meetbare: 'weten is wat we meten'. Deze benadering zien we ook in onderzoek waar draagvlak wordt gekoppeld aan een set (meetbare) indicatoren en waarbij de resultaten vervolgens min of meer ook de omschrijving vormen van wat draagvlak is. De omschrijving of typering van draagvlak in het *Achtergrondrapport Natuurbalans 2008* (zie Tekstkader 2.1) is hiervan een eclatant voorbeeld.

Wetenschappelijke benaderingen die draagvlak grotendeels vereenzelvigen met wat we kunnen meten, spannen volgens ons het paard achter de wagen. Het motto van onze uitgangspositie bij onderzoek naar draagvlak is: 'het weetbare is meer dan valt te meten'. Draagvlak is naar onze mening een complex en omvattend sociaal fenomeen dat nooit volledig te meten is. Onze keuze voor een open en omvattende definitie van maatschappelijk draagvlak, of dit nu in de vorm is van een integrale definitie of van twee deeldefinities (zie paragraaf 2.4 en 2.5), weerspiegelt dit uitgangspunt. Een dergelijke definitie en omschrijving impliceert dat draagvlak niet *bij voorbaat* afhankelijk wordt gesteld van reeds beschikbare data of direct haalbare meetmethoden. Met andere woorden, de manier van meten bepaalt niet de begripsmatige invulling van draagvlak. Uiteraard zal in de praktijk, wil men komen tot een voor respondenten en onderzoekers hanteerbare methode, altijd geselecteerd moeten worden uit de variabelen en indicatoren die onderzoekstechnisch ook uitvoerbaar zijn. Het is echter beter om deze selectie op pragmatische gronden te doen, dan te streven naar een definitie die methodisch volledig samenvalt met de meting. Er is naar onze mening geen ultieme set van indicatoren te formuleren die het draagvlak volledig dekt. Daarmee is niet gezegd dat het een vruchteloze opgave is op basis van empirische en theoretische kennis te streven naar meer doordachte sets van indicatoren.

## 2.4 Een integrale definitie...

Op basis van overwegingen, zoals die hier kort geïllustreerd zijn en zoals die verderop zullen worden uitgewerkt, stellen wij een open en brede definitie voor waarin voelen, denken en doen als belangrijke elementen naast elkaar staan, zonder op voorhand al te stellen welk element meer of minder fundamenteel is voor het draagvlak. Aansluitend op de definitie van de laatste MNP-publieksenquête (De Bakker *et al.* 2007, 26) komen we tot de volgende integrale definitie voor het maatschappelijk draagvlak waarin zowel de *objecten* van natuur en landschap als van natuur- en landschapsbeleid worden bestreken:

**Integrale definitie** (objecten: natuur en landschap en het natuur- en landschapsbeleid):

*Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap en het daarmee verbonden natuur- en landschapsbeleid is het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van onderhoud, bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap en het daarmee verbonden overheidsbeleid.*

Draagvlak behelst volgens deze definitie zowel passieve als actieve vormen van ondersteuning. Het stilzwijgend op afstand steunen van 'groene' politiek maakt hiervan net zo goed deel uit als vrijwilligerswerk voor natuur of landschap op een alledaagse basis. Beleving

en betrokkenheid worden hier beschouwd als componenten van draagvlak die tot uiting komen in de gevoelens, meningen, houdingen, visies, handelingen of acties van burgers.

Draagvlak is sociologisch gezien een empirisch gradueel begrip: de mate van draagvlak is te beschouwen als een optelsom van allerlei vormen van instemming en ondersteuning. Daarbij moet men zich deze optelsom echter niet voorstellen als een wiskundige exercitie met vaste rekeneenheden, maar als een integrerende interpretatie waarbij de verschillende elementen en waarden niet vaststaan. Wat het begrip draagvlak complex maakt, is dat een kwalitatieve beoordeling van de mate van draagvlak ('Is het voldoende of onvoldoende?') - altijd verweven is met normatieve vooronderstellingen. Draagvlak is niet te reduceren tot een empirische discussie maar ook altijd een normatieve discussie. Dit komt in het bijzonder naar voren bij het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid. Of en in hoeverre men het draagvlak voor beleid (on)voldoende vindt, hangt af van de uitgangspunten die men inneemt ten aanzien van burgerschap en de gezagsverhouding tussen overheid en burgers. In het laatste decennium horen we vanuit de politiek en de overheid regelmatig de roep om meer verantwoordelijkheid van burgers waarbij ook het belang van een *civil society* wordt beklemtoond. Daarmee stelt men impliciet ook andere eisen waaraan draagvlak dient te voldoen, wil men kunnen spreken van voldoende of een goed draagvlak: passieve acceptatie is niet (meer) voldoende, burgers dienen ook in substantiële zin actief betrokken te zijn.

## 2.5 ... of toch twee deeldefinities?

In de bovenstaande definitie zijn natuur en landschap en het daarmee verbonden natuur- en landschapsbeleid in één adem genoemd. Dit expliciteert in feite wat er vaak gebeurt in studies naar maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap. Daarin wordt doorgaans ook, zij het in verschillende mate, aandacht besteed aan het draagvlak voor het daaraan gerelateerde beleid. Het is evenwel mogelijk de brede, integrale definitie op te delen in twee deeldefinities om dit verschil in de objecten van draagvlak sterker tot uiting te laten komen.

**Deeldefinitie 1** (object van draagvlak: natuur en landschap):

*Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap is het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van onderhoud, bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap.*

**Deeldefinitie 2** (object van draagvlak: natuurbeleid en landschapsbeleid):

*Het maatschappelijk draagvlak voor natuur- en landschapsbeleid is het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van beleidsvorming en wettelijke regels die betrekking hebben op onderhoud, bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap.*

De integrale definitie, waarin de verschillende draagvlakobjecten wel worden onderscheiden maar in één adem genoemd, heeft onze voorkeur. Naar onze smaak drukt deze 'allesomvattende' beschrijving namelijk beter uit dat draagvlak voor natuur en landschap en draagvlak voor beleid met elkaar samenhangen. Zij moedigt daarom aan tot het gezamenlijk onderzoeken van de onderscheiden draagvlakobjecten, waarbij uiteraard ook de onderlinge verhoudingen onderwerp van analyse zijn: hoe verhoudt zich het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap tot het maatschappelijk draagvlak voor natuur- en landschapsbeleid?

Het hanteren van twee deeldefinities, zo denken wij, zou een technische opdeling en scheiding van draagvlakonderzoek kunnen aanmoedigen, waarbij wordt uitgegaan van aparte onderzoekssporen die elk een eigen draagvlakobject dekken (natuur en landschap óf natuur- en landschapsbeleid). De kans neemt dan toe dat het draagvlak voor deze onderscheiden objecten los van elkaar in kaart wordt gebracht, waardoor het zicht op hun inhoudelijke samenhang, bijvoorbeeld als het gaat om de legitimiteit van beleid (zie hoofdstuk 4), belemmerd wordt.

## 2.6 Over de termen natuur en landschap

De definitie spreekt van het draagvlak voor natuur en landschap, maar wat verstaan we onder deze termen? Kijken we naar de geschiedenis van het begrip natuur, dan zien we door de eeuwen heen allerlei uiteenlopende en veranderende definities (Reijnders 2003, 7-151). Een eenduidige omschrijving van natuur lijkt bij voorbaat kansloos. Er is ook een groot verschil hoe deze begrippen in het beleid en in alledaagse zin worden gebruikt. In vergelijking met het beleidsmatig gebruik van deze begrippen, worden natuur en landschap door veel burgers veel flexibeler gebruikt, waarbij er soms een grote overlap tussen landschap en natuur lijkt te bestaan. In het kader van onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap lijkt het in praktische zin verstandig om aan te sluiten bij het brede scala van percepties dat bij burgers kan worden aangetroffen en deze begrippen dus ruim op te vatten. Dit voorkomt dat men nadien een ingewikkelde vertaalslag moet maken en ook dat men zich op het draagvlak voor een bepaald natuur- of landschapsgebied (of –beleid) kan verkijken – zowel in positieve als negatieve zin - omdat respondenten de begrippen van natuur en landschap anders of breder invullen.

Uiteraard sluit een open en brede opvatting van natuur en landschap niet uit dat men controlemomenten kan inbouwen om naderhand bijvoorbeeld te analyseren in hoeverre een bepaalde vorm van natuur(beleid) of landschap(sbeleid) wordt ondersteund. Er kan worden ingezoomd op verschillende opvattingen en typerende onderscheidingen en hoe deze zich verhouden tot beleidsdoelen en specifieke beleidsbegrippen. Maar juist door bij voorbaat niet elementen uit te sluiten die kunnen worden geassocieerd met natuur en landschap, kunnen die onderscheidende analyses naderhand ook worden verricht (en desgewenst nader worden uitgezocht in bijvoorbeeld kwalitatief onderzoek). En voor alle duidelijkheid: de aansluiting in onderzoek op de percepties van burgers impliceert zeker niet dat onderzoekers of beleidsmakers ook klakkeloos de dominante percepties van burgers met betrekking natuur en landschap in hun definities dienen over te nemen. Er kunnen goede redenen zijn om binnen het domein van wetenschap of beleid eigen definities te hanteren die afwijken van alledaagse percepties in de samenleving.

De draagvlakobjecten van natuur en landschap worden door ons dus ruim opgevat. We gaan hierbij uit van de alledaagse percepties van burgers waarin allerlei ruimtelijke vormen van flora en fauna, cultuurlandschappen en abiotische elementen tot natuur en landschap kunnen worden gerekend. In samenhang hiermee vatten we ook het begrip natuurbeleid breed op. Hieronder is niet alleen het beleid rond de Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) en Natura 2000 te verstaan, maar ook beleid op het terrein van recreatienatuur, plattelandontwikkeling of het beleid van ruimtelijke ordening dat van invloed is op de alledaagse publieke percepties van natuur en landschap.

Niet onbelangrijk in dit verband is dat ook in het beleid wordt uitgegaan van een dergelijke brede natuuropvatting. In de natuurbeleidsnota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV (2000, 1) schrijft men: “We vatten het begrip “natuur” breed op. Het is de

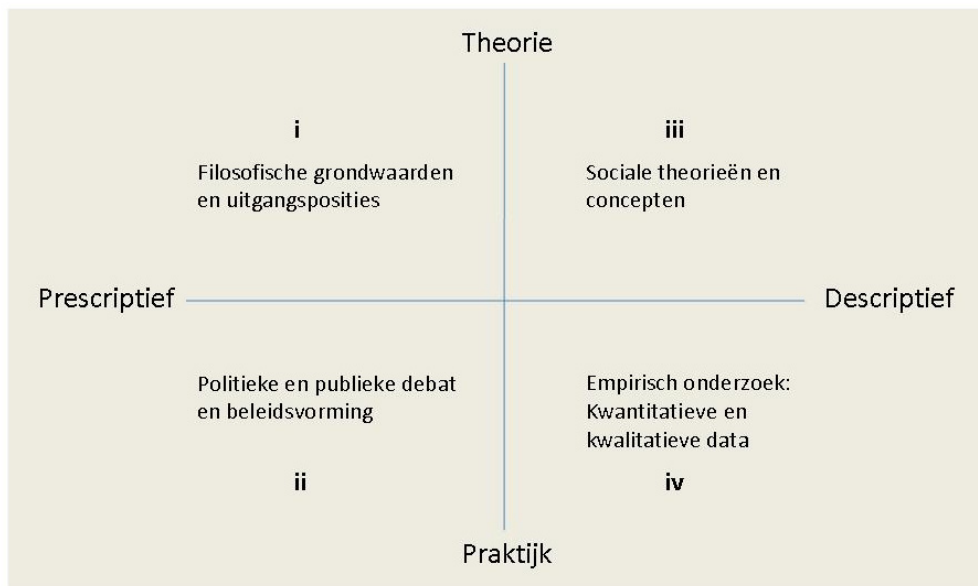
natuur van voordeur tot Waddenzee. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste mensen, voor wie het onderscheid tussen natuur, biodiversiteit en landschap betrekkelijk is.' (LNV, 2000, p. 1). Door in draagvlakonderzoek aan te sluiten bij een dergelijk breed perspectief op natuur en landschap, kan men voorkomen dat onderzoekers en beleidsmakers op verschillende golflengtes zitten wanneer ze met elkaar praten over draagvlak voor natuur en landschap.

*Dit document kiest als startpunt een brede en open definitie van draagvlak zoals hierboven is gegeven. Deze definitie benadrukt de samenhang tussen beleid en maatschappelijke praktijk en tussen overtuigingen van burgers en hun handelen en sluit aan bij de brede opvatting van natuur die LNV hanteert.*

### 3 Kennisdiscoursen en kernvragen

#### 3.1 Vier kennisdiscoursen

Bij onderzoek naar draagvlak zal bij het ontwerpen van een indicatorenset altijd een selectie plaatsvinden op grond van praktische methodische beperkingen. Zonder deze selectie op pragmatische gronden te bagatelliseren, willen we in dit stuk ook aandacht geven aan andere afwegingen rond de inrichting van draagvlakonderzoek, die voortkomen uit normatieve en theoretische overwegingen. Het gaat hier om overwegingen die vaak onuitgesproken blijven. We doen dat aan de hand van de zogenoemde 'kennisdiscoursen' die bij draagvlakonderzoek een rol spelen. Een kennisdiscours, kort gezegd, is een min of meer samenhangend cluster van centrale kwesties, conceptuele benaderingen en discussies. Bij draagvlakonderzoek kunnen we vier belangrijke kennisdiscoursen onderscheiden (Figuur 3.1).



Figuur 3.1 Vier kennisdiscoursen voor draagvlak. Bron: gebaseerd op De Bakker (2008).

Zoals is weergegeven in Figuur 3.1 kunnen de vier discoursen worden onderscheiden naar een prescriptief perspectief (waarin de vraag wat we normatief wenselijk achten een hoofdrol speelt) en een descriptief perspectief (waarin de vraag hoe de sociale werkelijkheid feitelijk is en functioneert centraal staat). Ook kunnen we discoursen onderscheiden naar theorie (conceptuele discussies) en praktijk (pragmatische discussies). De kennisdiscoursen zijn echter niet te scheiden van elkaar, maar verweven en sterk van invloed op elkaar.

##### **Filosofische uitgangsposities**

Kwadrant i belichaamt het filosofische discours waarin normatieve grondwaarden en uitgangsposities centraal staan. Achter het beleidsbegrip van particuliere medeverantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld een sociaal-filosofische discussie worden geïdentificeerd over 'goed burgerschap' en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Dit filosofische kennisveld is te beschouwen als een meta-discours waarin de uitgangspunten van de andere discoursen ter discussie kunnen worden gesteld.

Wanneer in het beleid bijvoorbeeld besloten wordt om een negatieve trend in het draagvlak tegen te gaan door burgers met allerlei 'tegen-informatie' te beïnvloeden, kan de politiek-filosofische vraag rijzen of de overheid dat eigenlijk wel mag doen.

### ***Politieke betekenissen***

Kwadrant ii representeert het kennisdiscours over de betekenis van draagvlak voor politiek en beleid. Dit discours is grotendeels bepalend voor de aansturing van draagvlakonderzoek vanuit beleid en is ook van belang bij het bepalen van de implicaties van draagvlak-trends voor beleid en politiek. Met andere woorden, het draait om kwesties als: Waarom willen we inzicht krijgen in het maatschappelijke draagvlak? Hoe belangrijk vinden we een stevig draagvlak? Wat doen we als het draagvlak verandert? Terwijl het kennisdiscours over het empirisch onderzoek vaak een beschrijvend karakter heeft, gaat het hier duidelijk om normatieve debatten, waarin politici, belangenvertegenwoordigers, opiniemakers en deskundigen met elkaar in discussie gaan. In algemene zin geldt dat veranderende opvattingen in het politieke en publieke debat de beleidsvorming beïnvloeden en indirect ook de inrichting van het gewenste draagvlakonderzoek. In Tekstkader 3.1 staat, bij wijze van illustratie, beschreven hoe veranderende opvattingen in het politieke debat over particuliere medeverantwoordelijkheid invloed hadden op de selectie van variabelen in de laatste MNP-enquête naar draagvlak voor natuur en natuurbeleid.

#### *Tekstkader 3.1 Veranderingen in draagvlakmeting als gevolg van verschuivingen in beleid en wetenschap: de MNP publieksenquête 2007 als illustratie*

Het Natuurbeleidsplan van 2000, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV, 2000) betekende een verschuiving van politieke en beleidsmatige aandacht in het natuurbeleid. Lag in het Natuurbeleidsplan van 1990 de nadruk grotendeels op de ontwikkeling van de EHS, in *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* ging ook veel aandacht uit naar het maatschappelijk belang van natuur en particuliere medeverantwoordelijkheid. Burgers zouden op een meer actieve manier betrokken moeten raken bij natuur - natuur die in deze nota in een zeer brede, alledaagse zin werd opgevat. Deze wens leek enerzijds te zijn ingegeven door de vrees dat het draagvlak voor natuurbeleid zal afkalven wanneer dit beleid door burgers wordt ervaren als een abstract en technisch verhaal, anderzijds door het besef dat een institutioneel draagvlak voor natuurbeleid (in de vorm van maatschappelijke organisaties) geen garantie is dat burgers het beleid ook goed kennen of accepteren. De verwachting bij de overheid was dat meer actieve betrokkenheid van burgers bij natuur zal leiden tot een sterker draagvlak waardoor ook acceptatieproblemen met betrekking tot (lokaal of regionaal) beleid minder zullen voorkomen. Deze verschuiving in politieke en beleidsmatige aandacht heeft er mede toe bijgedragen dat de laatste MNP-publieksenquête (De Bakker *et al.* 2007, 26) veel meer dan in de vorige publieksenquêtes is ingegaan op natuurbetrokken activiteiten van mensen. Deze keuze was tevens in lijn met recente theoretische kennisvorming op dit terrein, waarin het belang van praktisch handelen in vergelijking met kennis en houding meer nadruk krijgt. Door in deze publieksenquête uitvoerig in te gaan op de rol en betekenis van diverse natuuractiviteiten kon een meer genuanceerd beeld worden gegeven van het maatschappelijk draagvlak en worden verduidelijkt welke kansen er bestaan om burgers meer actief bij natuur te betrekken.

Aansluitend op onze identificatie van een politiek en publiek kennisdiscours, delen we de visie van Duineveld en Beunen dat onderzoek naar draagvlak voor een bepaald beleid deel uitmaakt van "de strategieën die mensen en organisaties kunnen inzetten in de strijd om hun claims op de ruimte en daarvoor gekozen middelen kracht bij te zetten (Duineveld en Beunen, 2006, 10)". Deze strategieën kunnen echter verschillende vormen en ambities hebben. Een strategie, die bij veel draagvlakonderzoek op het gebied van milieu kan worden waargenomen, is de nadruk op beleidsacceptatie. Vanuit deze beleidsstrategische optiek wordt dan gepeild en onderzocht in hoeverre burgers bepaalde gewenste milieumaatregelen zullen accepteren en hoe men deze acceptatie kan vergroten (deel 2 van de Tweede Duurzaamheidsverkenning van



2007 volgt dit spoor, zij het dat men hier het draagvlak bij burgers lijkt te zien als een maatschappelijk gegeven en weinig aandacht besteedt aan mogelijkheden om acceptatie te vergroten). Draagvlakonderzoek kan echter ook, in een meer omvattende politiek-strategische betekenis, verbonden zijn met een democratische ambitie. Draagvlakonderzoek dient dan om te peilen of een uitgezet beleid in de ogen van burgers wel voldoende legitimiteit bezit en zo nodig een publiek debat over deze legitimiteit te stimuleren. Met andere woorden, in deze politieke visie maakt draagvlakonderzoek deel uit van een evaluatie die beoogt 'de doelen en middelen van het beleid democratisch te kunnen legitimeren.' Duineveld en Beunen, 2006, 8)

### ***Concepten en theorieën***

Kwadrant iii geeft het sociaal-theoretisch kennisdiscours aan. Dit discours is overwegend descriptief van aard, in die zin dat feitelijke samenhangen en door empirisch onderzoek ondersteunde theorieën en modellen centraal staan. Belangrijke kwesties in dit discours betreffen, onder andere, de samenhang tussen kennis, houding en gedrag, de mate waarin deze beïnvloedbaar zijn en de factoren die daarbij in het spel zijn. Ook de kwestie van betrouwbaarheid van meetmethoden - bijvoorbeeld van zelfgerapporteerd gedrag - is een belangrijk thema. Onderdeel van dit discours is ook de vraag wat bij de vormgeving van draagvlakonderzoek centraal moet staan: sociaal-theoretische consistentie of meettechnische haalbaarheid. Bij veel draagvlakmetingen blijken praktische overwegingen ten aanzien van de meetmethoden, meer nog dan sociaal-theoretische of politiek-normatieve overwegingen, een stempel te drukken op de opzet van het onderzoek. Het sociaal-theoretische kennisdiscours is uiteraard sterk verweven met het discours van empirisch onderzoek: ontwikkeling in wetenschappelijke theorievorming leidt ertoe dat empirische onderzoeksmethoden worden aangepast en vice versa hebben empirische onderzoeksresultaten invloed op de ontwikkeling van sociale theorie.

### ***Empirisch onderzoek***

Kwadrant iv ten slotte is het kennisdiscours over het empirische draagvlakonderzoek zelf, dat zich kenmerkt door zowel een descriptieve als praktische benadering. Welke kwantitatieve en kwalitatieve variabelen zijn er gemeten, hoe is dat gedaan, en wat zijn de uitkomsten? Al er gerapporteerd wordt over draagvlakonderzoek - bijvoorbeeld in milieu- en natuurverkenningen - staat dit discours meestal centraal.

## **3.2 Kernvragen voor draagvlakonderzoek**

In Tabel 3.1 zijn de kernvragen van de vier kennisdiscourseen, die we hiervoor hebben geïntroduceerd, nogmaals kort samengevat. Onze gedachtegang is dat de antwoorden op de kernvragen in kwadrant i, ii en iii bepalend zijn voor de beantwoording van de kernvraag van kwadrant iv met betrekking tot empirisch onderzoek.

*Tabel 3.1 Kernvragen in elk van de vier kennisdiscourseen*

<p><b>i) Filosofisch discours (metaniveau):</b> Welke mens- en wereldbeelden en politieke visies zijn het uitgangspunt?</p>	<p><b>iii) Sociaal-theoretisch discours:</b> Hoe kunnen we de dynamiek van de sociale werkelijkheid (attitude en gedrag) begrijpen?</p>
<p><b>ii) Politiek en beleidsdiscours:</b> Wat willen en doen we met gegevens over draagvlak in beleidsvorming?</p>	<p><b>iv) Empirisch-methodologisch discours:</b> Welke items meten we en welke resultaten en trends nemen we waar?</p>

Hoewel normatieve en sociaal-theoretische uitgangspunten van draagvlak-onderzoek doorgaans onuitgesproken blijven, is onze indruk dat impliciete en expliciete keuzes voor n deze vragen van invloed zijn op de vergelijkbaarheid en bruikbaarheid van draagvlakonderzoek. Door de uitgangspunten te verhelderen krijgt men een beter zicht op de beleidsmatige en normatieve kaders van draagvlakonderzoeken. Niet alleen is daarmee de kans op een vruchtbare vergelijking groter, ook kan de keuze van methoden beter worden afgestemd op de gekozen uitgangspunten.

*Wij kiezen in deze studie voor een wetenschappelijk "robuuste" benadering van draagvlak. Dit houdt in dat bij de inrichting van het empirisch onderzoek niet alleen wordt gekeken naar de directe beleidsmatige prioriteit van de dag en de praktische meettechnische randvoorwaarden, maar ook naar een bredere set van achterliggende principes. Deze principes kunnen worden onderscheiden naar normatief-filosofische, politiek-beleidsmatige, en sociaal-theoretische uitgangspunten. Deze benadering biedt niet alleen een beter perspectief op een vruchtbare vergelijking van resultaten en een goed geïnformeerde politieke en publieke discussie daarover, maar ook betere garanties voor de politieke en wetenschappelijke houdbaarheid van onderzoeksresultaten.*

We werken deze benadering nu nader uit aan de hand van kernvragen in elk van de vier kennisdiscoursen.

### **3.3 Filosofisch meta-discours (kwadrant i)**

Het filosofisch discours draait om principiële visies op politiek, mens en wereld. Met het oog op draagvlakmeting nemen we twee verwante kwesties onder de loep: draagvlak en civil society en draagvlak en democratie. Daarbij zij opgemerkt dat de laatste kwestie zich in feite afspeelt op het grensvlak van dit kwadrant en het kwadrant waarin het discours van politiek en beleid centraal staat. De normatieve vooronderstellingen over draagvlak en democratie, die vaak onuitgesproken blijven, impliceren namelijk tevens een bepaalde politieke en beleidsmatige betekenis die men geeft aan onderzoek over maatschappelijk draagvlak.

#### **3.3.1 Draagvlak en civil society**

Zoals we al eerder aangaven, kunnen achter een beleidsbegrip als particuliere medeverantwoordelijkheid, dat mede bepalend is voor het type draagvlakonderzoek waaraan behoefte bestaat, sociaal-filosofische discussies worden geïdentificeerd over 'goed burgerschap' of de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. De keuzes voor bepaalde politieke basiswaarden en daarmee verbonden uitgangspunten voor de legitimering van maatschappelijke en politieke instituties, zijn bepalend voor het type draagvlak dat men wenst. Op het moment dat burgers niet alleen worden gezien als autonome individuen die overheidsbeleid wel of niet accepteren, maar ook als subjecten die het overheidsbeleid dienen te ondersteunen in de vorm van een *civil society* waaruit maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid blijkt, zullen ook de wensen met betrekking tot de *kwaliteit* van het draagvlak veranderen. Passieve instemming is dan op zichzelf niet voldoende, van een succesvol draagvlak kan men dan alleen spreken als er ook een *civil society* functioneert waarin burgers actief participeren op het gebied van natuur en landschap. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin actieve participatie onderdeel is van draagvlakmeting en ook voor het oordeel dat geveld wordt over het aangetroffen draagvlak. Bijvoorbeeld: wordt het gegeven dat een grote meerderheid van Nederlanders instemt met natuurbeheer, maar dat slechts een minderheid ook actief handelt als vrijwilliger of als consument, geïnterpreteerd als voldoende of onvoldoende draagvlak?

### 3.3.2 Draagvlak en democratie

Een ander (maar verwant) debat over de betekenis van draagvlak speelt zich af rond het concept publieke opinie. De betekenis van dit begrip is historisch veranderd. In de klassiek-burgerlijke opvatting is de publieke opinie verbonden met vrije burgers die op een onafhankelijke, rationele, en geïnformeerde manier discussiëren over publieke aangelegenheden. Van Dixhoorn (2006) laat zien hoe met de opkomst van het sociaal-wetenschappelijk opinieonderzoek vanaf de jaren 1930 het begrip publieke opinie meer en meer de tegenwoordig meestal gangbare betekenis krijgt. 'Met publieke opinie worden steeds minder de toonaangevende opinies in het publieke domein bedoeld en steeds meer de meest voorkomende opvattingen onder de bevolking. Die opvattingen worden gemeten in opinieonderzoeken op basis van steekproeven.' (Van Dixhoorn 2006, 23) Dit leidde ertoe dat resultaten het bevolkingsopinieonderzoek, zoals we dat kennen van onderzoeksbureaus als Intomart, TNS-NIPO of Motivaction, steeds vaker ook worden ingezet als een argument tegen de klassieke, rationalistische opvatting van publieke opinie. Deze opvatting zou elitair zijn en grote groepen van de bevolking uitsluiten van het publieke discours. Door dagelijks of wekelijks opinieonderzoek te doen, zouden de bewegingen in de opinievorming onder de 'gewone bevolking' beter benaderd worden en kunnen worden opgenomen in het publieke debat. Het publieke debat zou zo een open(er) debat worden en democratische legitimatie bevorderen.

Politici en beleidmakers, maar ook wetenschappers, laten verschillende houdingen zien jegens opiniepeilingen in het kader van draagvlakonderzoek. Zo zijn politieke partijen met een populistische inslag eerder geneigd veel waarde toe te kennen aan dagelijkse opiniepeilingen onder de bevolking dan veel beleidmakers of wetenschappers die zich bezighouden met lange termijn doelen. Bij deze laatste groepen zal men regelmatig het standpunt kunnen aantreffen dat dergelijke peilingen een weergave zijn van ongeïnformeerde meningen die 'de waan van de dag' weerspiegelen.

Van Dixhoorn (2006, 47) wijst erop dat het 'elitaire' publieke debat dan wel geconstrueerd mag zijn door de media en het maatschappelijk middenveld van opinieleiders en belanghebbende organisaties, maar ook voor het opinieonderzoek geldt dat dit geconstrueerd is. De 'stem van het volk' klinkt ook in allerlei bevolkingsenquêtes nooit vrijuit, omdat deze stem altijd is bemiddeld door de onderzoeker met zijn methoden en technieken. Hoewel opiniepeilingen in corrigerende zin waardevolle kennis kunnen verschaffen over het vermeende draagvlak van de bevolking voor bepaald beleid, schieten zij volgens Dixhoorn ook tekort om gevarieerd inzicht te geven in het proces van afweging en de beweging in de Nederlandse opinievorming. Hier zijn alternatieve onderzoeksvormen welkom die echter moeilijker en meer tijdrovend zijn om uit te voeren (Dixhoorn 2006, 83-86). In feite pleit Dixhoorn hier voor een brede sociologische benadering waarin (genuanceerde) surveys worden gecombineerd met kwalitatieve onderzoeksmethoden.

**VOORSTEL:** *Vooruitlopend op een nadere discussie over het belang van deze waarden, lijkt het zinvol om politieke grondwaarden ten aanzien van civil society en het publieke debat als vorm van democratische legitimatie, mede richting te laten geven aan het gebruik van draagvlakonderzoek in natuur- en landschapsbeleid. Dit betekent dat draagvlakonderzoek niet alleen passieve acceptatie, maar ook actieve participatie dient te meten. Door inzicht te geven in hoe deze verschillende vormen van draagvlak zich tot elkaar verhouden, kan het onderzoek ook mede betekenis krijgen voor het publieke debat en de civil society.*

## **3.4 Politiek en beleidsdiscours (kwadrant ii)**

### **3.4.1 Haalbaarheid van implementatie, democratische legitimatie of klanttevredenheid?**

In de meer praktische discussies over draagvlak en beleid spitst het debat zich dikwijls toe op de vraag wat de betekenis is (en de consequentie) van de constatering dat het draagvlak al dan niet tekort schiet. Met Duineveld en Beunen (2006) constateren we dat draagvlakonderzoek verschillende politieke betekenissen kan hebben. Ten eerste kan het een instrumentele betekenis hebben bij het peilen van de haalbaarheid van implementatie: draagvlak is dan een voorwaarde voor de succesvolle implementatie van beleidsmaatregelen waarvan de legitimiteit buiten kijf staat. Ten tweede kan het een meer principiële betekenis hebben als toets en aanzet tot debat of er wel voldoende democratische legitimatie bestaat voor een bepaald beleid. Gesteld dat een onderzoek dreigend gebrek aan draagvlak laat zien, dan zal dat volgens de eerste (instrumentele) betekenis worden gezien als een probleem waarbij de vraag is welke strategieën dit kunnen omzeilen of ervoor zorgen dat dit draagvlak wel voldoende is. Vanuit een meer principiële betekenis zou het evenwel kunnen leiden tot (principiële) politieke vragen over de grondslagen en richting van het ingeslagen beleid.

In aanvulling op deze twee onderscheiden betekenissen, zien we bij natuur en landschap nog een derde vorm van peiling naar voren komen, die verwant is aan draagvlakonderzoek, maar eerder het karakter draagt van een tevredenheidsonderzoek onder gebruikers of klanten. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre het gecreëerde aanbod al dan niet voldoet aan de behoefte van de burger als genietter en gebruiker van natuur en landschap. Dit aspect treedt bijvoorbeeld naar voren bij de Belevingswaardenmonitor (zie par. 3.4.2) en het onderzoek van Intomarkt naar de wensen van Nederlanders voor natuur en groen in de leefomgeving (Reneman *et al.* 1999).

Tijdens de discussiebijeenkomst kwam bovendien een vierde betekenis van draagvlakonderzoek naar voren: mobilisering van burgers voor natuur en landschap. Wanneer we deze betekenis verbinden aan draagvlakonderzoek is het doel, naast peiling, ook verbetering van het draagvlak. Met mobilisering wordt bedoeld op het stimuleren van positieve veranderingen in de overtuigingen en handelingsrepertoires waarop het draagvlak berust. Deze betekenis staat niet los van de eerste twee genoemde. Positieve veranderingen in het draagvlak kunnen zowel acceptatie als democratische legitimatie meebrengen. Actieve verandering van opvattingen van burgers vanuit een puur instrumentele insteek neigen echter al snel naar manipulatie. Een belangrijke voorwaarde is dat burgers dergelijke veranderingen ervaren als legitiem. Daarom ligt mobilisering primair in het verlengde van een benadering van draagvlak die de nadruk legt op democratische legitimiteit en het element van actieve verandering. Het mobiliseringsaspect van draagvlakonderzoek kan worden versterkt door stakeholders meer te betrekken bij (de resultaten van) draagvlakonderzoek en zo de actieve inbreng vanuit civil society en het publieke debat over draagvlak te stimuleren. Doel van dit alles is een sociaal leerproces dat door betrokkenen als verhelderend en legitiem wordt ervaren. Het gaat daarbij in principe om een langetermijnproces van educatie, dat echter verbonden kan zijn aan actuele handelingspraktijken (Van Koppen 2008).

### **3.4.2 Consequenties van verschillende betekenissen**

Welke betekenis van draagvlak centraal staat, heeft uiteraard consequenties voor de vormgeving van het draagvlakonderzoek. Gaat het om draagvlakonderzoek in het kader van democratische legitimatie, dan staan opiniepeilingen en het bevorderen van een publiek debat centraal; gaat het om draagvlakonderzoek in het kader van implementatie en haalbaarheid van beleid, dan ligt de nadruk op het meten van acceptatie en offerbereidheid bij de belangrijkste

stakeholdergroepen; gaat het om het afstemmen van het beleidsaanbod op de vraag van burgers, dan kan het onderzoek zich beperken tot de specifieke behoeften van burgers (bijvoorbeeld aan recreatiegebieden in de omgeving) en de mate waarin daarin voorzien wordt.

Gegevens met betrekking tot draagvlak voor het actuele of toekomstige natuur- of milieubeleid zoals die in de Duurzaamheidsverkenningen van het MNP worden gepresenteerd, lijken vooral in het teken te staan van politieke haalbaarheid en minder in het teken van democratische legitimatie.

In studies zoals de Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006 (MNP 2006) of het Achtergrondrapport van de Natuurbalans (PBL 2008) lijkt deze relatie tot beleidsimplementatie minder aanwezig, maar dit betekent niet dat men kan spreken van studies die democratische legitimatie centraal stellen. Daarvoor zijn de gegevens over draagvlak gebaseerd op een te beperkte basis van indicatoren. De nadruk in deze studies ligt eigenlijk op andere (deel)onderwerpen: beleving, tevredenheid en evaluatie specifieke beleidsdoelen op het terrein van natuur en landschap. Deze vragen zijn weliswaar gerelateerd aan draagvlak, maar dat laatste staat niet centraal. Met name in het bestaande onderzoek naar beleving en waardering van landschappen lijkt de nadruk te liggen op een nauw gedefinieerde en kwantitatief uitgewerkte interpretatie van zintuiglijke beleving, met uitsluiting van andere - morele en cultuurhistorische waarden, productie en reguleringsfuncties - van natuur. Dit omwille van een methodisch zo exact mogelijke meting.

De MNP-publieksenquêtes van 1997 en 2002 lijken een tussenpositie in te nemen voor de twee mogelijke politieke betekenissen. Aan de ene kant worden de gegevens over de opvattingen en het gedrag van burgers geïnterpreteerd in de context van een gewenste politieke ontwikkeling, namelijk het creëren van meer draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Anderzijds ligt aan deze enquêtes een brede sociaalwetenschappelijke onderzoeksbenadering ten grondslag die het mogelijk maakt de democratische legitimatie van het huidige beleid te problematiseren. In de publieksenquêtes van 2007 is getracht op deze benadering voort te bouwen (zie paragraaf 4.3).

### **3.5 Sociaal-theoretisch discours (kwadrant iii)**

Binnen de sociale wetenschappen woedt al decennialang een discussie over de relatie tussen overtuigingen, attitudes en gedrag. Deze discussie is tevens verweven met filosofische mensbeelden die in het onderzoek als uitgangspunt worden genomen. Vat men de mens op als een rationeel wezen die op basis van bepaalde voorkeuren en afwegingen tot een bepaald handelen overgaat, dan lijkt het ook logisch om te vooronderstellen dat kennis over deze voorkeuren en afwegingen (meningen, attitudes) gedrag kan voorspellen. Gedrag wordt dan bovendien als secundair gezien, als een uitvloeisel van een attitude. Een dergelijk rationalistisch mensbeeld lijkt ook vrij sterk aanwezig in de verschillende MNP-studies naar draagvlak die we bespraken. Zo wordt in de Duurzaamheidsverkenningen het draagvlak voor duurzaamheid sterk gerelateerd aan de opinies die mensen hebben over de urgentie van allerlei maatschappelijke vraagstukken (zie ook Tekstkader 3.2) en nemen in de MNP-publieksenquêtes van 1997 en 2002 visies en waarden ten aanzien van natuur een centrale plaats in. Grondhoudingen, visies en waarden werden in de eerdere MNP-publieksenquêtes zelfs beschouwd als het bepalende fundament van opvattingen en gedrag ten aanzien van natuur. Op basis van recente inzichten, onder andere vanuit sociaalwetenschappelijk onderzoek naar *environmental concern* en milieuvriendelijk gedrag kan men echter stellen dat deze theoretische benadering tekort schiet. Kort gezegd, kan men stellen dat de 'traditionele' aandacht van waarden is aangevuld of gecompenseerd met aandacht voor praktijken.

*Tekstkader 3.2 Gebruik van waardeoriëntaties in de Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel 2 (MNP 2006, 2007)*

Voor het karakteriseren van de waarde-oriëntaties van burgers wordt in de Duurzaamheidsverkenningen van het MNP gebruik gemaakt van archetypische wereldbeelden en daarmee verbonden handelingsperspectieven, die verschillende politiek-filosofische grondwaarden belichamen. Men onderscheidt hier de wereldbeelden van 'mondiale markt', 'mondiale solidariteit', 'veilige regio' en 'zorgzame regio'. (MNP 2006, 25 e.v.). Op basis van deze politieke wereldbeelden, die zijn afgeleid uit de waardenoriëntaties zoals die worden gemeten in het WIN-model van TNS NIPO, tracht men vervolgens een inschatting te maken voor het potentiële draagvlak voor toekomstig milieu- en natuurbeleid. De geconstrueerde wereldbeelden worden geïnterpreteerd als min of meer vaststaande voorkeuren van burgers. Hoewel de claim is dat op deze wijze een indruk wordt verkregen van het draagvlak voor toekomstig beleid, doen de methodische en statistische middelen die hierbij worden gebruikt (zie met name Aalbers 2006) toch vragen rijzen wat dit nog zegt over het draagvlak in de alledaagse praktijk. Respondenten worden min of meer een sociaal-politieke discussie ingetrokken en geven vervolgens bepaalde waarderings. Het is de vraag wat deze waarderings zeggen over (toekomstig) gedrag. Deze exercities in de Duurzaamheidsverkenningen hebben zeker waarde, maar die ligt naar onze mening eerder in de identificatie en aanscherping van politieke wereldbeelden en hoe deze zich verhouden tot de waardenoriëntaties van burgers, dan een praktisch georiënteerde beschrijving van (mogelijk) draagvlak voor beleid die ook oog heeft voor het handelen van mensen en de sociale context die hier van belang is. Dat laatste kan en mag ook niet worden verwacht van een onderzoeksbenadering die is gebouwd op sets van algemene waardenoriëntaties.

Filosofische en sociaal-wetenschappelijke analyses van waarden geven aan dat waarden niet zozeer als 'dingen' moeten worden benaderd, maar als contextgebonden voorkeuren. De oorzakelijke verbanden tussen waarden, visies, houdingen, en gedrag zijn complex. Ze lopen niet alleen van waarden en visies naar houding en gedrag maar ook andersom (zie bijvoorbeeld Van der Weele *et al.* 2003). Ook blijkt uit onderzoek dat er lang niet altijd een duidelijke en positieve samenhang bestaat tussen visies, attitudes en concreet gedrag. Natuurvrijwilligers, wier inzet beschouwd mag worden als indicatie van positief draagvlak, blijken bijvoorbeeld geen significant ander natuurbeeld te hebben dan gemiddelde Nederlanders (Filius *et al.* 2000). Dit kan komen doordat de motivatie van vrijwilligers dikwijls samenhangt met de gezelligheid waarmee het vrijwilligerswerk samengaat en niet met de natuurbeelden die ze hebben. Onderzoek naar draagvlak zal dus breder moeten zijn dan een analyse van waarden en visies.

Mede vanwege deze veranderende inzichten zien we in het huidige onderzoek naar milieugedrag een verschuiving optreden in de richting van praktisch handelen. In plaats van expliciete milieuvizies en -waarden komen daarbij praktijken en in die praktijken 'geroutiniseerde' waarden op de voorgrond te staan. Vanzelfsprekend geworden waarden die tot routines zijn geworden, kunnen een sterke invloed hebben. Het gedragspraktijkenmodel van Spaargaren (2001) is een uitwerking van deze nieuwe benadering. Dit model schenkt zowel aandacht aan leefstijlen – combinatie van waarden en attitudes – als aan de invloed van structurele voorzieningen ('systems of provision') op het gedrag van actoren. In het algemeen geldt dat leefstijlen en voorzieningen ook in het kader van natuurgebruik nog weinig aandacht hebben gekregen.

### **3.6 Empirisch-methodologisch discours (kwadrant iv)**

Met het voorafgaande betoog hebben we duidelijk gemaakt dat de inrichting van het empirisch onderzoek altijd is verbonden met vragen die spelen in andere kennisdiscoursen en dat het belangrijk is om het beleidsmatige en normatieve kader van draagvlakvragen te verhelderen.

Op basis van overwegingen die hierboven de revue zijn gepasseerd kunnen we tenminste drie voorstellen voor de empirisch-methodologische inrichting van draagvlak-onderzoek formuleren:

1. Het is zinvol om als uitgangspunt voor draagvlakonderzoek te kiezen voor een brede en open definitie van draagvlak, zoals aan het begin van dit stuk is gepresenteerd. Daarmee wordt meer ruimte gecreëerd voor verschillende en veranderende opvattingen over draagvlak. Voor concreet onderzoek betekent dit dat een verdere toespitsing en operationalisering nodig is om het onderzoek praktisch uitvoerbaar te maken. Deze meettechnische operationalisering moet echter niet worden vereenzelvigd met de principieel open definitie, anders dreigt het zicht op de bredere samenhang in draagvlakonderzoek verloren te gaan.
2. Het is zinvol om de betekenis van draagvlakonderzoek niet alleen te zoeken in acceptatie door burgers van bestaand beleid, maar ook in democratische vormgeving en legitimering van beleid. Waar mogelijk en nuttig kunnen beide aspecten gecombineerd worden in de operationalisering van onderzoek. Ook lijkt het zinvol om bij de verdere ontwikkeling van draagvlakonderzoek na te gaan in hoeverre een perspectief van mobilisering van burgers kan worden meegenomen. Onderzoek gericht op de tevredenheid van burgers over het beleidsaanbod zegt strikt genomen nog weinig over het maatschappelijk draagvlak. Niettemin is er in de praktische uitvoering van onderzoek sprake van overlappende vraagstellingen en is het nuttig om te kijken waar delen van datasets wederzijds gebruikt kunnen worden.
3. Het is zinvol om bij het opzetten van draagvlakonderzoek uitdrukkelijk aandacht te schenken aan handelingspraktijken. Dit kan betekenen dat de draagvlakmeting minder eenvoudig wordt dan bij meting van opinies alleen. Dat weegt echter niet op tegen het voordeel dat een meer betrouwbaar en veelzijdiger beeld van draagvlak wordt verkregen.

De keuzes die in deze voorstellen worden gedaan zijn, zoals betoogd, afhankelijk van (onder andere) de antwoorden op de kernvragen in de verschillende kennisdiscoursen en staan daarmee open voor discussie. Op basis van de in dit werkdocument gepresenteerde analyse stellen we dat deze voorstellen met goede argumenten zijn te verdedigen wanneer hoge waarde wordt gehecht aan wetenschappelijke onderbouwing, vergelijkbaarheid op langere termijn, en het belang van democratische legitimatie.

Het vraagstuk van de praktische operationalisering van de door ons voorgestelde richting valt buiten het bestek van deze studie. Het raamwerk en de indicatorenset van de derde MNP-publieksenquête kan niettemin als een proeve van onderzoek gelden dat een flink stuk in de voorgestelde richting gaat (zie hoofdstuk 4). Wel moet worden beseft dat de methode van een enquête zijn beperkingen heeft. Surveys zijn belangrijke instrumenten om een representatief beeld te verwerven van het draagvlak voor natuur(beleid) of landschaps(beleid), maar geven op zichzelf weinig inzicht in de afwegingsprocessen van burgers of in de oorzaken van allerlei verschuivingen die het maatschappelijk draagvlak kenmerken. Binnen de randvoorwaarden hiervan kan wel aandacht worden geschonken aan de verschillende motivaties van mensen om iets te aanvaarden of iets te willen doen, maar het proces van iets aanvaarden en het uiteindelijke handelen blijft grotendeels onzichtbaar. Voor een beter begrip hiervan is het nodig de sociale context nader te bestuderen, bijvoorbeeld in de vorm van kwalitatieve casestudies of in de vorm van experimenteel onderzoek met vooraf geformuleerde hypotheses in gefingeerde contexten.





## 4 Conclusies en voorzet indicatorenset

### 4.1 Evaluatie en inkadering van bestaand draagvlakonderzoek

De eerste vraag die ten grondslag lag aan dit werkdocument luidde:

- Hoe kan het bestaande onderzoek binnen MNP met betrekking tot draagvlak en betrokkenheid van burgers theoretisch en methodisch worden geëvalueerd in relatie tot de doelen en opgaven van het MNP?

In de inleiding is geconstateerd dat deze doelen en opgaven niet voldoende gespecificeerd waren om zo'n evaluatie mogelijk te maken en is als aanvullende vraag geformuleerd:

- Hoe kunnen de draagvlakvragen van MNP en PBL beleidsmatig en normatief worden ingekaderd om de doelen en opgaven die hier worden gesteld duidelijker te krijgen?

Wat kunnen wij, resumerend, antwoorden op deze vragen?

#### ***Draagvlak een complex fenomeen***

Draagvlak is een complex en omvattend sociaal fenomeen dat nooit volledig te meten is. Het behelst zowel passieve als actieve vormen van ondersteuning. Het stilzwijgend op afstand steunen van 'groene' politiek maakt hiervan net zo goed deel uit als vrijwilligerswerk voor natuur of landschap op een alledaagse basis. De mate van draagvlak is te beschouwen als een optelsom van allerlei vormen van instemming en ondersteuning, waarbij men zich deze optelsom echter niet moet voorstellen als een wiskundige exercitie met vaste rekeneenheden maar als een interpretatieve optelling waarbij de waarden verre van 'vast' staan. Bovendien kan men niet bij voorbaat een bepalende factor van draagvlak aangeven.

#### ***Bestaand onderzoek***

Evalueren we het bestaande onderzoek tegen deze achtergrond, dan vinden we onder de noemer van 'draagvlak' uiteenlopende onderzoeksbenaderingen terug, variërend van zeer nauw afgebakend belevingsonderzoek, opiniepeilingen en onderzoek naar fundamentele waardeoriëntaties tot onderzoek naar specifiek vormen van gedrag (lidmaatschap, natuurbezoek) en breed opgezette surveys. In veel van dat onderzoek staat de acceptatie van beleid door burgers weliswaar centraal, maar in het kielzog hiervan komen ook elementen van democratische legitimering aan de orde. Een deel van het onderzoek dat soms ook wel onder de noemer draagvlak wordt uitgevoerd, kan beter gekarakteriseerd worden als het peilen van de tevredenheid van burgers over beleidsaanbod.

#### ***Een open en brede definitie***

Om de complexiteit van draagvlakonderzoek recht te doen, stellen wij een open en brede definitie van draagvlak voor waarin voelen, denken en doen als belangrijke elementen naast elkaar staan. Een dergelijke definitie sluit ook aan bij recente wetenschappelijke theorievorming waarin de 'traditionele' aandacht van waarden onvoldoende wordt bevonden. Deze aandacht voor waarden moet worden aangevuld met aandacht voor praktijken.

*Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap en het daarmee verbonden natuur- en landschapsbeleid is het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van de bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap en het daarmee verbonden overheidsbeleid.*

### **Vier kennisdiscoursen**

Om zowel de politieke-normatieve als de methodologisch-theoretische aspecten van draagvlakonderzoek in te kaderen, zijn vier kennisdiscoursen geïntroduceerd:

1. het filosofisch-normatieve discours;
2. het politieke en beleidsdiscours;
3. het sociaal-theoretische discours;
4. het empirisch-methodologische discours.

Daarbij hebben wij laten zien hoe de antwoorden op kernvragen in de eerste drie discoursen van invloed zijn op de praktische methodische vormgeving van draagvlakonderzoek als onderdeel van het laatstgenoemde discours.

## **4.2 Ontwikkeling van een indicatorenset**

De tweede vraag van dit document betrof de verdere ontwikkeling van draagvlakonderzoek:

- Hoe kan een voor het MNP bruikbare set van indicatoren voor draagvlak en betrokkenheid van burgers bij natuur en landschap worden ontwikkeld die een meer dekkende vergelijking mogelijk maakt?

Als stap in de richting van deze ontwikkeling doen we drie voorstellen voor de beantwoording van kernvragen uit de kennisdiscoursen:

1. Het is van belang een brede omschrijving van draagvlak als startpunt te kiezen, om op die manier zicht te houden op de samenhang. Voor concreet onderzoek is uiteraard een meer beperkte operationalisering vereist, maar het is niet zinvol om de definitie van draagvlak bij voorbaat te vernauwen tot wat meettechnisch haalbaar is.
2. Ten tweede zou draagvlakonderzoek volgens ons uiteindelijk in het teken dienen te staan van democratische legitimatie (of 'mobilisatie' zoals sommigen tijdens de discussiebijeenkomst aanvullend opmerkten). Het moet breder worden benaderd dan vanuit de instrumentele vraag of er voldoende beleidsacceptatie is of dat de burgers zich tevreden voelen over bepaalde facetten van natuur of landschap. Vanuit een bredere benadering die zich richt op democratische legitimatie (of mobilisatie) kan desgewenst wel worden ingezoomd op vraagstukken van beleidsacceptatie. Ook combinering met onderzoek naar tevredenheid is gedeeltelijk mogelijk, al valt dat onderzoek niet samen met draagvlakonderzoek.
3. Wij achten het zinvol om handelingspraktijken in draagvlakonderzoek te betrekken, ook als dat betekent dat het onderzoek daardoor minder eenvoudig wordt. In de dynamiek die ten grondslag ligt aan draagvlakvorming, lijken de handelingspraktijken van burgers evenzeer van invloed als hun cognitieve kennis en waardeoriëntaties.

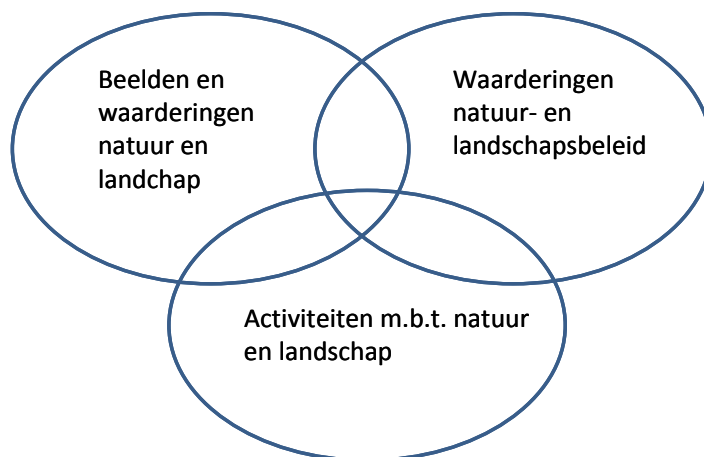
Met deze voorstellen ligt er uiteraard nog geen operationele set van indicatoren op tafel. Het ontwikkelen van een dergelijke operationele set valt buiten de scope van dit werkdocument, onder meer omdat daar allerlei andere factoren in meespelen, zoals bijvoorbeeld

vergelijkbaarheid met eerdere onderzoeken, beschikbare budgetten, en onderlinge afstemming tussen onderzoeksteams, die hier niet behandeld kunnen worden. Benadrukt zij nogmaals dat indicatoren en surveys slechts beperkte zeggingskracht hebben als het gaat om het onderzoeken van de sociale dynamiek in draagvlakvorming; dan kunnen andere vormen van kwalitatief en participatief onderzoek gewenst zijn. Met dit voorbehoud willen we niettemin ter afsluiting een concreet voorbeeld geven van hoe een nadere invulling van draagvlakindicatoren in de door ons geschetste richting eruit kan zien. We doen dit door in kort bestek de opzet van de derde MNP-publieksenquête uit 2007 te presenteren.

### 4.3 De derde MNP-publieksenquête als proeve van een brede aanpak met praktische bruikbaarheid

In deze slotparagraaf beschrijven we het conceptuele raamwerk zoals dat ontworpen is voor de derde MNP-publieksenquête (De Bakker *et al.* 2007). Met dit raamwerk hebben we getracht een aanzet te geven tot een brede en robuuste sociaal-wetenschappelijke aanpak van draagvlakmeting, zonder overigens het praktische aspect van vergelijkbaarheid met eerder metingen uit het oog te verliezen.

In het raamwerk wordt een onderscheid gemaakt tussen 'beelden en waarderingen natuur', 'waarderingen natuurbeleid' en 'natuurbetrokken activiteiten'. Zo komt men tot drie velden van indicatoren. (Figuur 4.1). Deels overlappen deze velden elkaar. Sommige natuurwaarderingen en sociaal-politieke waarderingen hangen zo nauw samen dat ze moeilijk uit elkaar zijn te halen. Hetzelfde geldt voor een aantal natuurbetrokken activiteiten dat nauw verwant is aan bepaalde natuurbeelden of sociaal-politieke waarderingen. Het belangrijkste verschil met vorige enquêtes zit hem in het toegevoegde veld van activiteiten met betrekking tot natuur. Natuur was in het onderzoek breed gedefinieerd en omvatte daarmee ook duidelijk aspecten van landschap (bijvoorbeeld waar het ging om beelden van natuur. We hebben daarom in de figuur de term landschap volledigheidshalve toegevoegd. Een nadere uitwerking en afstemming is echter gewenst om vast te stellen of en welke aspecten van landschap succesvol kunnen worden meegenomen.



*Figuur 4.1 Drie velden van indicatoren*

De drie sets van indicatoren laten zich als volgt typeren:

1. *Beelden en waarderingen natuur*: dit zijn de beelden die mensen van natuur hebben of erbij ervaren. Deze beelden hebben zowel een meer cognitieve als een meer normatieve (waarderende) component. In cognitieve zin gaat het om oriëntatiekennis ten aanzien van natuur, in het bijzonder wat burgers rekenen tot 'echte' natuur en wat niet. De normatieve component heeft betrekking op de preferenties en ideaalbeelden die mensen hierbij hebben: aan welke beelden van natuur geven zij de voorkeur.
2. *Waarderingen natuurbeleid*: deze omvatten de oordelen en waarderingen die mensen hebben ten aanzien van natuurbeleid, inclusief hun meningen over de prioriteit die het natuurbeleid heeft ten opzichte van ander beleid of economie. Tot dit veld van indicatoren behoren ook de oordelen die men heeft over de maatschappelijke verdeling van verantwoordelijkheid bij de bescherming en ontwikkeling van natuur. Het gaat hier om normatieve waarderingen met een sociaal-politiek karakter.
3. *Natuurbetrokken activiteiten*: hiertoe behoren de gedragingen van burgers waaruit betrokkenheid met de natuur of het natuurbeleid blijkt. Daarin kunnen drie domeinen van activiteiten worden onderscheiden: het domein van activiteiten die de burger ontplooit als medenatuurbeschermer, het domein van activiteiten waarin burgers natuur gebruiken en het domein van activiteiten waarin de burger als politiek subject handelt ten aanzien van natuurbeleid. Het gedrag (of de bereidheid tot bepaald gedrag) met betrekking tot natuur of natuurbeleid staat hier dus centraal.

Deze drie velden van indicatoren zijn ter illustratie in de volgende drie tabellen (Tabel 4.1, 4.2 en 4.3) verbonden met een aantal mogelijke vragen.

Tabel 4.1 *Indicatorenset 'Beelden en waarderingen van natuur'*

Indicatoren	Vragen
Cognitief natuurbeeld (beeld 'echte natuur')	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke landschappen, organismen (planten en dieren) en elementen (zon en wind) worden gezien als echte natuur.</li> </ul>
Waardering natuur in Nederland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mening over hoeveelheid natuur in geheel Nederland.</li> <li>• Mening over hoeveelheid verschillende soorten natuur in Nederland.</li> <li>• Eens/oneens met de stelling 'Voor mooie natuur ga ik liever naar het buitenland.'</li> </ul>
Waardering natuur in eigen woonomgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mening over hoeveelheid natuur/ groen in eigen woonomgeving.</li> <li>• Mening over hoeveelheid voorzieningen in de natuur in uw woonomgeving.</li> <li>• Aantrekkelijkheid van natuur/ groen in eigen woonomgeving.</li> <li>• Eens/oneens met de stelling 'Ik voel me persoonlijk verbonden met de natuur in mijn omgeving'.</li> </ul>
Normatief natuurbeeld (ideaalbeelden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mening over uitspraken m.b.t. omgang natuur.</li> </ul>

Tabel 4.2 *Indicatorenset 'Waarderingen van natuurbeleid'*

Indicatoren	Vragen
Prioriteiten in het overheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rangordening beleidsonderwerpen rijksoverheid.</li> </ul>
Belang van maatregelen in het natuurbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importantie maatregel m.b.t. bescherming/verbetering van natuur.</li> </ul>
Dilemma's natuur en economie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keuze bij dilemma's over natuur en economie.</li> </ul>
Belang van Nederlandse natuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eens/oneens met uitspraken over belang van Nederlandse natuur.</li> </ul>
Verdeling van verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eens/oneens met uitspraken over verantwoordelijkheid van andere partijen voor natuur.</li> </ul>

Tabel 4.3 Indicatorenset 'Natuurbetrokken activiteiten'

Indicatoren	Vragen
<i>Natuurbescherming</i>	
Activiteiten in het afgelopen jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten m.b.t. natuurzorg in de afgelopen 12 maanden.</li> </ul>
Lidmaatschap natuurorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lidmaatschap natuurorganisaties.</li> </ul>
<i>Natuurgebruik</i>	
Bezoek aan natuur en motivatie voor bezoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Natuurbezoek in vrije tijd in de afgelopen 12 maanden.</li> <li>• Motivatie van het natuurbezoek.</li> </ul>
Gebruik van informatiebronnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebruikte informatiebronnen in de afgelopen 12 maanden.</li> </ul>
Groen beleggings- en consumptiegedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële bijdrage aan natuur in de afgelopen 12 maanden.</li> </ul>
<i>Beslisser</i>	
Offer- en protestbereidheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gevoerde acties voor meer natuur of behoud van natuur in de afgelopen 12 maanden.</li> <li>• Houding tegenover verschillende mogelijkheden om voor natuur te kiezen.</li> </ul>
Betrokkenheid bij plannen en beslissingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mening over mogelijkheden om burgers meer te betrekken bij plannen en beslissingen m.b.t. de natuur in hun woonomgeving.</li> </ul>



## Literatuur

- Aalbers, T. (red.) (2006), *Waardenoriëntaties, wereldbeelden en maatschappelijke vraagstukken. Verantwoording van het opinieonderzoek voor de Duurzaamheidsverkenning "Kwaliteit en toekomst"*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Bakker, E. [H.C.M.] de (2008), 'Escaping the Iron Cage: Framing Weber's Concept of Legitimacy', in Liesbeth Huppel-Clusenauer, Robert Knecht and Oliver W. Lembke (eds.), *Legality, Legitimacy & Modernity. Reconsidering Max Weber's Concept of Domination*, 's Gravenhage: Reed Business, p. 47-65.
- Bakker, de, H.C.M., C.S.A. van Koppen, J. Vader (2007), *Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*, WOt rapport 47. Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Boer, de T.A. en R. Schulting (2002) *Zorgen voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001*, Wageningen: Alterra.
- Buijs, A.E. en C.M. Volker (1997), *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*, Wageningen: Staring Centrum.
- Dixhoorn, van, A. (2006), *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duineveld, M. en R. Beunen (2006), *Draagvlak: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip*, Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Filius, P., A.E. Buijs en C.M. Goosen (2000), *Natuurbeleving door doelgroepen. Waarden en wensen van jagers, sportvissers, vogelwerkgroepleden en vrijwilligers in het landschapsbeheer*, Wageningen: Alterra.
- Koppen, C.S.A. van (2008). Social learning for sustainability in a consumerist society. In A. E. J. Wals (Ed.), *Social learning towards a sustainable world* (pp. 369-382). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006), *Methodierapport Duurzaamheidsverkenning*, Bilthoven: MNP.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006), *Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006. Nulmeting landschap en groen in en om de stad*, Bilthoven: MNP.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2007), *Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning*, Bilthoven: MNP.
- Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2008), *Evaluatie natuur- en landschapsbeleid. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008*. PBL: Bilthoven.
- Reijnders, L. (2003), *De natuur*, Amsterdam: Van Gennip.
- Reneman, D. et al. (1999). *Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving*. Intomart, Hilversum.
- Spaargaren, G. (2001), *Milieuverandering en het alledaagse leven*, (inaugurele rede) Tilburg.
- Weele, C.N. van der, V. Beekman, M.M.M. Overbeek, S.L. Koole en C.W.M. Giesen (2003), *WAVE (Waarden in vergelijking)*, Den Haag: LEI - Wageningen UR





## Bijlage 1 Discussievragen 17 november 2008

In onderstaande tabel zijn de discussievragen weergegeven die centraal stonden tijdens de bijeenkomst met PBL-medewerkers en andere betrokkenen op 17 november 2008.

1	Is een brede en open definitie van draagvlak zoals in het discussiedocument geformuleerd (eventueel aangepast op onderdelen) acceptabel als uitgangspunt voor het onderzoeken van het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap?
2	Zijn de gepresenteerde kennisdiscoursen en bijbehorende kernvragen herkenbaar? En is het zinvol om alle vier de kennisdiscoursen bij draagvlakonderzoek in beschouwing nemen? (Of kunnen we een of meer van de kwadranten verder buiten beschouwing laten, door een pragmatisch afdoende antwoord te geven op de bijbehorende vragen?)
3	Zijn er vanuit de doelen en opgaven van het MNP bepaalde politieke grondwaarden te identificeren wat betreft de relatie tussen draagvlak en civil society en de relatie tussen draagvlak en democratie? Zo ja, hoe geven deze grondwaarden richting aan het gebruik van draagvlakonderzoek in natuur- en landschapsbeleid?
4	Is de driedeling van draagvlakonderzoek voor implementatie, legitimatie en afstemming van het beleidsaanbod herkenbaar? Zo ja, ziet men binnen het MNP dan ook een rol weggelegd voor draagvlakonderzoek als middel tot verbetering van het publieke debat over de legitimatie van beleid?
5	Wordt de opvatting gedeeld dat handelingspraktijken in vergelijking met waarden en meningen tot nu toe te weinig aandacht hebben gekregen het draagvlakonderzoek van MNP?
6	<p>Drie vragen met betrekking tot de empirisch-methodologische inrichting van draagvlakonderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kiezen we voor een brede en open definitie van draagvlak zoals aan het begin van dit stuk is gepresenteerd? Voordeel is dat daarmee meer ruimte wordt gemaakt voor verschillende en veranderende opvattingen over draagvlak. Nadeel is dat in het concrete onderzoek een verdere toespitsing en operationalisering nodig is om het onderzoek praktisch uitvoerbaar te maken.</li> <li>▪ Kiezen we voor een opzet van draagvlakonderzoek waarin de verschillende betekenissen van draagvlak (implementatie, legitimatie en afstemming van het beleidsaanbod) gecombineerd worden? Zo nee, betekent dit dan dat sommige betekenissen niet aan bod komen, of dat we voor elke betekenis een of meer afzonderlijke varianten van draagvlakonderzoek ontwerpen?</li> <li>▪ Kiezen we voor een opzet waarin ook aandacht aan handelingspraktijken wordt geschonken? Voordeel is dat daarmee, althans volgens een aantal sociale wetenschappers, een meer robuust beeld van draagvlak wordt verkregen. Nadeel is dat de draagvlakmeting minder eenvoudig is dan de meting van opinies alleen.</li> </ul>



## Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

### 2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeletje, spiegeletje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemsen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicators voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7 a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7 b** *Moraal, L.G.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.1 1** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.1 2** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderz.
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003–Advisering Natuur&Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureaufunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – NPB-functie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonchot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *GrashofBokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 75** *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76** *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77** *Apeldoorn, R.C. van.* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78** *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureaufuncties Natuur en Milieu.
- 79** *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80** *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81** *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.

### 2008

- 82** *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83** *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)

- 85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86 *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper.* Verkenning Europese versie van de website [www.daarmoetikijn.nl](http://www.daarmoetikijn.nl).
- 87 *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouw-subsidies
- 88 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90 *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderz.
- 94 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003–Advisering Natuur&Milieu
- 95 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – NPB-functie
- 97 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 98 *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100 *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101 *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn.* "Balansen op de weeg-schaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102 *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103 *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104 *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105 *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106 *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107 *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen.* LARCH Status A
- 108 *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109 *Wamelink, G.W.W., J.P. MoDijkstra & G.J. Reinds.* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitsslag
- 110 *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111 *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman.* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112 *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113 *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114 *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115 *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116 *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize BioDiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117 *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118 *Roos-Klein Lankhorst, J.* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119 *Henkens, R.J.H.G.* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120 *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121 *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122 *Lange de, H.J., G.H.P. Arts & W.C.E.P. Verberk.* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123 *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer & R. Henkens.* Recreatief gebruik van water. Achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124 *Oenema, O. & J.W.H. van der Kolk.* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125 *Oenema, O. & A. Tiktak.* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 2009**
- 126 *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen
- 130 *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied
- 131 *Agricola, H.J.(eindredactie).* Achtergronddocument Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderz.
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003–Advisering Natuur&Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – NPB-unctie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 138 *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139 *Dirx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140 *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141 *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142 *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten, F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government - Governance
- 143 *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het ILG-tijdperk. Een verslag van causonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144 *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145 *Bakker de, H.C.M., C.S.A. van Koppen,* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten