

2. Achtergrondinformatie

1. Natuur en natuurbeleid

Nederlanders zijn op vele manieren betrokken bij natuur. Als bewoner, tuinmens, luierend op het strand, recreant, vogelaar, schilder, sportief of fysiek actief, teller van flora en fauna, stemmer voor maatregelen die het natuurbeleid raken of als bestuurder. De verschillende rollen kunnen tot voor natuur elkaar versterkende, maar ook tegenstrijdige wensen en activiteiten leiden. Zo ziet een bewoner graag de natuur in zijn woonomgeving gehandhaafd, terwijl een toekomstig bewoner zich graag in dezelfde mooie omgeving wil kunnen vestigen waardoor er natuur verdwijnt. Medewerkers van de directie Natuur van het ministerie van LNV noemen nog meer voorbeelden:

“Zo zijn er wensen voor het krijgen van meer biodiversiteit, maar ook voor meer natuur in de eigen woonwijk, meer mogelijkheden om te fietsen, paddenstoelen plukken, meer geasfalteerde padjes voor rolstoelgebruikers, picknickvoorzieningen, stoppen met kappen van bomen, geen nieuwe bomen op een eeuwenoud weiland, of juist meer houtproductie”

Kortom wat willen mensen eigenlijk met natuur en waar hebben we het dan over? Gaat het om natuur vanwege haar rijkdom aan soorten, ecosystemen en genen, beter bekend als biodiversiteitsnatuur, of gaat het om natuur voor het gebruik door mensen, ook wel gebruiksnatuur genoemd. Vaak wordt gebruiksnatuur gelijk gesteld aan landschap. Een verschil tussen beide is dat bij landschap meer ruimte wordt gelaten voor de inbreng van gebruikers. Landschap is niet alleen voor gebruikers, maar ontwikkelt zich ook door gebruikers en bestaat niet alleen uit onbebouwde groene ruimte, maar ook uit bebouwde ruimte. In dit verhaal gaat het vooral om natuur zoals het door mensen wordt beleefd en dan blijkt het onderscheid tussen gebruiksnatuur en het onbebouwde groene landschap klein. Zij zullen hier daarom tegelijkertijd worden gebruikt.

Centrale vraag

Meer aandacht voor gebruiksnatuur is gestimuleerd bij het uitbrengen van het tweede natuurbeleidsplan *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (LNV, 2000). Waar *natuur voor mensen* beoogde om natuur aan te laten sluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar te zijn, beoogde *mensen voor natuur* dat natuur door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld zou worden. Meer aandacht voor het maatschappelijke belang van natuur (en medeverantwoordelijkheid) was een omslag met het eerste natuurbeleidsplan van 1990 waarbij de nadruk vooral op de ontwikkeling van de EHS lag.

Nu, negen jaar later, speelt de vraag of deze omslag, waarin naast de ontwikkeling van de EHS ook aandacht is voor het maatschappelijk belang van natuur, voldoende is gelukt. Er blijkt weliswaar meer natuur voor mensen bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar te zijn, maar bij de LNV-directie Natuur leeft toch het gevoel dat zij maatschappelijk wordt geassocieerd met *mensen voor natuur* en dat het natuurbeleid te ecologisch is ingestoken. In dit achtergrond dossier staat daarom de vraag centraal wat burgers met natuur willen en hoe het natuurbeleid daar op in kan spelen. Niet alleen het onderscheid tussen *biodiversiteitsnatuur* en *gebruiksnatuur*, speelt hierbij een rol, maar ook het onderscheid in de schaal tussen *natuur ver weg* en *natuur dichtbij* en de manier waarop mensen willen participeren en bijdragen.

2. Bijdrage van mensen aan natuur en natuurbeleid

Bij discussies over het maatschappelijke belang van natuurbeleid is het onderscheid tussen natuur en het natuurbeleid belangrijk. Een positieve houding voor bescherming en ontwikkeling van natuur, bijvoorbeeld door een actieve bijdrage aan natuur in de woonwijk, kan samen gaan met een

¹ Dit achtergrond dossier is geschreven in het kader van een helpdeskvraag voor LNV-beleidsondersteunend onderzoek in het EHS-cluster

negatieve visie op beleidsmaatregelen voor natuur, bijvoorbeeld omdat er wantrouwen is over de wijze waarop de overheid natuurbeleid vorm geeft, of omdat men het beleid niet kent. Andersom hoeft steun aan het natuurbeleid niet op voorhand samen te gaan met betrokkenheid bij de natuur. Het is daarom belangrijk om activiteiten voor natuur en natuurbeleid te onderscheiden. Mensen kunnen actief zijn als gebruiker of beheerder van natuur, en ook als politiek deelnemer aan het natuurbeleid.

Om inzicht te geven in de bijdrage van mensen aan natuur zijn er drie groepen van activiteiten te onderscheiden (De Bakker *et al.*, 2007; Overbeek & Vader, 2008). Dit zijn *de Beschermer* voor het beheer van de natuur, *de Consument* voor het gebruik van producten en diensten ontleend aan de natuur en *de Kiezer* betrokken bij het natuurbeleid².

Daarbij gaat het om de volgende activiteiten:

Beschermer: het verrichten van fysieke activiteiten voor natuur, zowel op het eigen erf als elders, en het geven van een financiële bijdrage aan een organisatie voor natuur en landschap of aan projecten voor natuur en landschap.

Consument: het gebruik van natuur om in te recreëren en wonen en de bereidheid om extra te betalen als mensen natuur gerelateerde producten en diensten gebruiken.

Kiezer: activiteiten om natuur prioriteit in het beleid te geven en de bereidheid om (meer) belasting te betalen voor het onderhoud en het versterken van natuur.

Deze drie soorten van activiteiten worden hier behandeld aan de hand van nationale representatieve enquêtes onder de Nederlandse bevolking met 1.000 – 1.500 respondenten. Voor zover soortgelijke vragen eerder zijn gesteld, zullen veranderingen worden vermeld. Verder is waar mogelijk aandacht voor de schaal waarop de activiteiten plaatsvinden, dat wil zeggen ver weg (nationaal of internationaal) of dichtbij (lokaal of regionaal). De aandacht gaat hierbij vooral naar de laatste natuurenquête in 2006 onder 1.485 burgers tussen 16-75 jaar (De Bakker *et al.*, 2007).

Beschermer

Mensen zijn bereid zich in te zetten voor natuur, zowel fysiek als financieel. Vooral de laagdrempelige activiteiten dichtbij huis, zoals het plaatsen van nestkastjes of voederplankjes (32%) en de aanleg van streekeigen beplanting (18%), scoren hoog evenals het opruimen van afval van anderen op natuurterreinen (18%). Hoogdrempelige activiteiten zoals vrijwilligerswerk voor beheer van natuur en landschap elders scoren lager (8%: De Bakker *et al.*, 2007; 9%: Overbeek & Vader, 2008). Het aantal vrijwilligers lijkt volgens eerdere nationale natuurenquêtes stabiel te blijven, voor de activiteiten dichtbij huis was toen minder aandacht (Buijs & Volker, 1998; Boer & Schulting, 2001). Provinciale organisaties voor landschapsbeheer zien echter een toename van vrijwilligers, met name voor natuurwaarnemingen en het onderhoud van het landschap (MNP, 2006). Het succes van de Natuurwerkdag die sinds 2001 jaarlijks wordt georganiseerd, draagt bij aan deze groei. Het verrichten van fysieke activiteiten gebeurt zowel door hoger als lager opgeleiden. Wel zijn het vaker ouderen (55+) die deze activiteiten verrichten.

Waar fysieke activiteiten vooral een lokaal karakter blijken te hebben, geldt dit niet voor de financiële bijdragen welke vooral naar landelijke organisaties gaan. In 2006 was 30% van de respondenten (en het huishouden waartoe zij behoorden) lid van één of meer natuur- en landschapsorganisaties (De Bakker *et al.*, 2007). Dit betreft vooral landelijk opererende organisaties zoals het Wereld Natuurfonds (WNF, 14%) en Natuurmonumenten (NM, 14%). De deelname aan lokale en provinciale natuur- en landschapsorganisaties is maar enkele procenten. Ten opzichte van 1992 blijkt het aantal leden van natuurorganisaties te zijn verdubbeld (PBL, 2008). De meeste groei is in de jaren negentig bereikt, de laatste jaren vlakt de toename af. Tussen 1996 (Buijs & Volker, 1998) en 2006 blijkt het aantal leden

² Hier is de terminologie van Overbeek en Vader (2008) gebruikt en wordt over een Consument in plaats van een gebruiker en over een Kiezer in plaats van een beslisser gesproken. Met een dergelijke indeling wordt zichtbaar dat Consumenten activiteiten verrichten die erop gericht zijn om zelf voordeel te behalen. Activiteiten van Beschermers en Kiezers beogen daarentegen ook het algemeen maatschappelijk of collectief belang. Waar Consumenten in theorie alleen financieel zullen bijdragen als zij zelf de toegevoegde waarde van natuurgerelateerde producten of diensten gebruiken, geldt dit voor Beschermers en Kiezers minder. Zij zullen ook voor anderen een financiële bijdrage willen leveren zonder dat zij zelf gebruik maken van natuur.

van het WNF sterk te zijn gegroeid, terwijl het aantal leden van NM stabiel is gebleven. Hoger opgeleiden (vanaf HBO-niveau) en ouderen zijn vaker lid van een natuurorganisatie.

Consument

Mensen recreëren veel in de natuur. In Nederland zijn in 2002 ruim honderd miljoen bezoeken afgelegd aan natuurgebieden. Daarbij bezoeken mensen vaker natuurgebieden (bos, heide, duinen, meren en plassen, etc.) dan stadsnatuur. Zo bezoekt 54% regelmatig een natuurgebied terwijl slechts 36% regelmatig in de stadsnatuur komt (De Bakker *et al.*, 2007). De vraag is echter wat burgers *regelmatig* vinden. Zo blijkt 57% van de bevolking tenminste maandelijks in het landschap in en rond de eigen gemeente te recreëren ten opzichte van slechts 19% die dat elders in Nederland doet (Overbeek & Vader, 2008). Verder blijkt landschap een van de belangrijke motieven om in een gemeente te gaan of blijven wonen (62%: Overbeek & Vader, 2008). Ouderen bezoeken (stads)natuur vaker dan andere leeftijdsgroepen. Autochtonen bezoeken vaker natuurgebieden dan allochtonen, terwijl beiden stadsnatuur ongeveer even vaak bezoeken.

Maar weinig mensen vertonen een duurzaam koop- of consumptiegedrag (groen beleggen, duurzame producten, adoptieacties, compensatie van vlieguren). Alleen het kopen van duurzame producten scoort hoog (38%: De Bakker *et al.*, 2007). Verder blijken mensen de verantwoordelijkheid om te betalen voor de toegevoegde waarde van een aantrekkelijk landschap of natuur eerder bij anderen dan zichzelf te leggen. Zo is een ruime meerderheid ervoor dat projectontwikkelaars (70%), bedrijven (58%), camping en horeca (55%) hier aan bijdragen tegenover slechts een klein deel van de bezoekende toeristen (33%) en bewoners (15%: Overbeek & Vader, 2008).

Kiezer

Mensen zijn eerder bereid om iets te doen, bijvoorbeeld door te stemmen op een politieke partij die prioriteit aan natuur geeft (73%), dan door de portemonnee te trekken om extra belasting te betalen voor natuur. Als het om belasting betalen gaat, is men eerder bereid voor natuur in de eigen gemeente te betalen (gemeentebelasting 35%) dan voor natuur in het algemeen (inkomstenbelasting 28%). Hoger opgeleiden zijn wat meer tot dit laatste bereid.

Mensen geven aan dat ze betrokken willen worden bij de plannen voor natuur en landschap in hun eigen woonomgeving. Bijna 40% zegt dat zij op zijn minst wil meedenken over de plannen (Van der Heiden & Smit, 2006; de Bakker *et al.*, 2007). Daarnaast wil ruim 40% graag worden geïnformeerd over de planvorming en –uitvoering van natuur in de eigen woonomgeving, terwijl maar een kleine 20% betrokkenheid niet nodig vindt of het niet weet. Hierbij is de groep tussen 36 en 55 jaar actiever dan andere leeftijdsgroepen en ook meer allochtonen geven aan betrokken te willen zijn bij plannen dan autochtonen.

3. Opvattingen over natuur, reden bezoek in de natuur en maatschappelijk gedrag

Mensen hebben verschillende motieven om iets met natuur te willen doen. Soms is dat motief de natuur zelf, maar soms zijn er andere algemenere of diepere motieven. Op basis van aspecten in gedrag, beleving en houding zijn er homogene groepen van mensen te clusteren met dezelfde waarden (leefstijl). Diverse auteurs hebben voor deze clusters dimensies (assen) geïntroduceerd waarvan de belangrijkste zijn:

- individueel – collectief* de betekenis en het belang van goederen voor het individu zelf dan wel voor de omgeving en groepen waartoe mensen behoren en die bescherming bieden in ruil voor solidariteit;
- passief – actief* de mate van actieve participatie en de mogelijkheden om het aanbod te beïnvloeden;
- materieel – immaterieel* het onderscheid tussen ruil- en gebruikswaarden van een goed zoals rationaliteit en functionaliteit en de omgeving van een goed zoals emotie en beleving of versterking door identiteitswaarden.

Bij onderzoek naar de waardering van mensen voor natuur zijn deze dimensies als volgt te vertalen:	
individueel – collectief/zelf – ander	<i>is men vooral gericht op natuur(beleid) ten behoeve van eigen voordelen of ook op natuur(beleid) voor anderen;</i>
passief – actief/stilstand – ontwikkeling	<i>wil men vooral het bestaande natuur handhaven of wil men natuur ontwikkelen en verbeteren samen met economische ontwikkeling;</i>
materieel – immaterieel/extrinsiek – intrinsiek	<i>ziet men natuur vooral als functioneel (gebruiksgericht) of vindt men ook de intrinsieke waarde ervan (biodiversiteit) belangrijk.</i>

De dimensie *materieel - immaterieel* is gebruikt bij onderzoek naar de gewenste omgang met natuur aan de hand van het onderscheid tussen mens- en natuurgerichte houdingen. Via stellingen is onderzocht of de belangrijkste motieven gericht zijn op de mens zelf (mens- of gebruiksgericht) of op de natuur (natuur- of biodiversiteitsgericht). De onderzoekers suggereren een *immateriële dimensie* waarbij de natuur centraal staat, zoals een verlangen naar *ongerepte* natuur of *wildernis* (Buijs *et al*, 2006; De Bakker *et al*, 2007). De resultaten van representatieve enquêtes blijken een dergelijke immateriële dimensie niet te onderbouwen. Zo is de betrouwbaarheid van de afzonderlijke factoren laag³ (Overbeek & Vader, 2008). Een andere interpretatie van de gegevens ligt voor de hand, namelijk dat de opvattingen van mensen over de gewenste omgang met natuur fluctueren en van meer factoren afhankelijk zijn. De fluctuerende mensenwensen vragen daardoor niet zozeer om verschillende typen natuur en beleid, zoals wordt gesteld (MNP, 2007), maar eerder om meer communicatie over de omgang met natuur.⁴

Hoewel de opvattingen over natuur in de praktijk diffuser blijken te zijn dan wordt voorgesteld, zijn er wel een aantal trends (natuurbeelden). Het onderscheid gebruiksgericht versus biodiversiteitgericht speelt ook bij de beleving van natuur als onderdeel van een recreatief uitstapje (recreatiebeelden). Verder bestaan er verschillende modellen waarbij de opvattingen van mensen worden geclusterd in zogenaamde *maatschappijbeelden* die voor de omgang met natuur van belang kunnen zijn. Bekende modellen zijn het Waarden In Nederland (WIN)-model™ van TNS NIPO en Mentality™ van Motivaction. Deze modellen gebruiken de eerste twee dimensies *zelf - ander* en *stilstand – ontwikkeling*. Hier worden de maatschappijbeelden aan de hand van het WIN-model besproken. In de volgende paragrafen zullen de natuur-, recreatie- en maatschappijbeelden van burgers worden toegelicht.

Natuurbeelden

Het type natuurbeleving hangt samen met wat mensen als natuur beschouwen en hoe er met natuur moet worden omgegaan. In Nederland definiëren mensen natuur breed en zijn ze weinig selectief, dat wil zeggen ze vinden zowel autonome of wilderniselementen als maakbare elementen natuur. Hierbij lijkt in de periode 1996 - 2006 weinig te zijn veranderd (de Bakker *et al.*, 2007). De opvattingen over hoe er met natuur moet worden omgegaan, zijn via de antwoorden op een aantal stellingen verwoord, waarbij is aangegeven of een stelling positief richting biodiversiteit of richting gebruik is geformuleerd (Tabel 3.1).

³ Factoranalyse identificeert voor een groot aantal geobserveerde variabelen een kleiner aantal achterliggende variabelen (factoren). Een factor wordt betrouwbaar verondersteld als Cronbach's alfa hoger dan 0.7 is, maar deze scores blijken bij de gevonden natuurbeelden slechts tussen 0.4 en 0.5 te liggen (De Bakker *et al*, 2007).

⁴ Of zoals in het onderzoek naar de mensenwensen voor natuur (Operatie Boomhut) te redeneren vanuit de beleving van mensen en hun minder uitgesproken behoefte aan bepaalde typen landschappen als een kans voor vervanging door andere landschappen te zien die dezelfde beleving bieden (Reneman, 1999).

Tabel 3.1 Opvattingen over de omgang met natuur (in %, horizontaal = 100%)

B= richting biodiversiteit geformuleerd

G= richting gebruik geformuleerd

Stelling	Eens	Niet eens, niet oneens	Oneens	Weet ik niet
1. In de natuur kom ik liever geen bebouwing tegen (B)	67	22	10	1
2. Ook in de stad zijn allerlei plekjes met natuur te vinden (G)	58	30	10	2
3. Hoe langer een natuurgebied door mensen met rust is gelaten, des te groter de waarde van het gebied (B)	57	29	10	4
4. Bermen langs de weg moeten netjes gemaaid worden (G)	54	20	26	1
5. Bomen en struiken in natuurgebieden mogen worden gekapt om het aantal soorten planten en dieren te vergroten (B)	46	36	13	5
6. Hoogspanningsmasten en windmolens maken natuurgebieden minder waardevol (B)	46	30	23	2
7. De natuur is minder kwetsbaar dan sommigen denken (G)	31	31	33	5
8. Dode bomen in het bos moeten worden opgeruimd (G)	27	22	49	3
9. Om een gebied als natuur te bestempelen moet het een behoorlijke omvang hebben (B)	23	28	46	3
10. Het in koude winters bijvoederen van wilde dieren vind ik niet nodig (B)	19	23	57	2
11. De natuur is sterk genoeg om de hedendaagse vervuiling te overleven (G)	12	28	52	7

Bron: De Bakker *et al*, 2007; bewerking Overbeek

Uit de variatie in de antwoorden blijkt dat mensen zowel opvattingen richting biodiversiteit als richting het gebruik van natuur steunen. Een groot deel vindt de menselijke aanwezigheid in natuur negatief (1, 3 en 6). De respondenten zijn echter verdeeld over de noodzaak van menselijk ingrijpen in de natuur en de kwetsbaarheid van de natuur. Enerzijds heeft men het idee dat de veerkracht van de natuur niet groot genoeg is en dat hulp is toegestaan (7, 10 en 11). Anderzijds stellen mensen dat de natuur de natuur gelaten moet worden (3 en 9), maar wegbermen moeten wel netjes worden gemaaid (4). Opvallend is verder dat veel mensen de omvang niet cruciaal vinden om een gebied als natuur te zien (2 en 9). Ten opzichte van eerder onderzoek in 1996 en 2001 blijkt een verschuiving van *ecocentrisch* (natuur- of biodiversiteitgerichte) naar *antropocentrisch* (mens- of gebruiksgerichte) opvattingen. Menselijke artefacten, zoals bebouwing en ingrepen in de natuur, zoals het bijvoederen van wilde dieren, worden nu minder problematisch gevonden in de gewenste omgang met natuur. Verder speelt de omvang een minder belangrijke rol om een gebied als natuur te zien.

Opvattingen betreffen ook de waardering van de hoeveelheid natuur (areaal). De bevolking vindt vaker dat er voldoende natuur in de eigen woonomgeving is (69%) dan in heel Nederland (51%). Er blijkt vooral ontevredenheid te bestaan over de beperkte hoeveelheid bos, heide en stadsnatuur in Nederland. Minstens 60% van de Nederlanders vindt dat er hiervan (te) weinig is. Daarentegen vindt minstens 60% dat er in Nederland (meer dan) voldoende akkers en weilanden, meren en plassen, recreatieterreinen, duinen en zandverstuivingen zijn.

Recreatiebeelden

Ook vanuit recreatie zijn er beelden hoe mensen natuur beleven. In Nederland is recreatie een van de belangrijkste functies van natuur. Mensen trekken de natuur in om de dagelijkse beslommingen van zich af te zetten, om op stap te gaan met familie of vrienden, om fysiek bezig te zijn, om rust te vinden of een combinatie hiervan. De natuur kan de context zijn waarin mensen activiteiten

ontplooiën of het doel op zich van de tocht zijn (vogels, bloemen en paddenstoelen zoeken). Onderzoekers noemen hierbij een spectrum aan belevingen variërend van natuur als decor tot en met liefde voor natuur. De recreatiebeelden zijn alleen in de natuurenquête van 2006 gevraagd. Wel heeft Motivaction een representatieve enquête heeft gehouden en zijn uit verschillende niet-representatieve onderzoeken van Alterra de recreatiemotieven voor een bezoek aan een aantal gebieden gesommeerd (Goossen & De Boer, 2008). Uit al deze resultaten blijkt dat de decorfunctie overheerst (Tabel 3.2). Mensen trekken vooral de natuur in om ‘er even tussenuit te zijn’ en ‘voor de gezelligheid’. Slechts een kwart tot een derde bezoekt de natuur om zichzelf of uit interesse voor het gebied. Voor jongeren telt de gezelligheid sterker, voor ouderen de liefde voor de natuur.

Tabel 3.2 Redenen om natuur te bezoeken (verticaal = 100%)

Redenen	Natuurenquête 2006	Motivaction 2006	Alterra 2003-2007
Even ertussenuit, tot rust komen	41	34	30
Voor de gezelligheid, samen met anderen	22	27	25
Liefde voor de natuur	15	15	16
Fysiek actief zijn, sporten, avontuur	12	9	11
Interesse voor gebied	10	14	18
Geen van deze redenen	1	1	

Bron: Natuurenquête: De Bakker *et al.*, 2007; Motivaction & Alterra: Goossen & De Boer, 2008.

Maatschappijbeelden

Mensen met verschillende maatschappijbeelden verschillen in gedrag en in hun visie op de wereld en daarmee op natuur(beleid). Inzicht in deze verschillen, indien significant, maakt het mogelijk het draagvlak voor natuurbeleid te beïnvloeden, bijvoorbeeld door te bepalen met welke communicatie mensen met een bepaald maatschappijbeeld het best te bereiken zijn. Het WIN-model van TNS NIPO onderscheidt bij de ordening van de waardeoriëntaties de eerder genoemde twee dimensies, namelijk of mensen meer op anderen of vooral op zichzelf zijn gericht en of mensen op ontwikkeling of op stilstand zijn gericht. Op grond van deze waardeoriëntaties zijn acht segmenten te onderscheiden (zie De Bakker *et al.*, 2007; Overbeek & Vader, 2008). Wat naar voren komt is dat mensen in de waardesegmenten die zich meer op anderen oriënteren een sterker draagvlak voor natuur en landschap lijken te bieden en meer betrokkenheid voor natuur- en landschaps-(beleid) tonen dan de segmenten die op zichzelf zijn gericht.⁵

4. Draagvlak en betrokkenheid van burgers bij natuurbeleid

Volgens Van Dale is maatschappelijk draagvlak “ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap”. Als burgers bestaand natuurbeleid accepteren, vormt dit een legitimatie voor de overheid om dit beleid ook uit te voeren. Draagvlak kan zich richten op verschillende aspecten van beleid. Aarts & Van Woerkum (1994) maken een onderscheid tussen acceptatie van concrete beleidsmaatregelen, acceptatie van overheidsingrijpen en acceptatie van de bestuurlijke probleemdefinitie die wordt gehanteerd. Mensen kunnen vinden dat de natuur wordt bedreigd, zonder dat de overheid actief moet ingrijpen. En ook als overheidsingrijpen als gerechtvaardigd wordt gezien, kunnen mensen het oneens zijn met concrete maatregelen. In het verleden is het draagvlak vaak vrij statisch, passief, absoluut en vooral bij vastgesteld beleid verkend, waardoor er weinig relatie bleek met de bereidheid om ook een bijdrage te leveren (zie bijvoorbeeld: RLG, 2001). Voor het beïnvloeden van draagvlak is het belangrijk dat natuur dichtbij en makkelijk bereikbaar is, om directe natuurervaringen op te kunnen doen, om sociale cohesie en om zeggenschap over en binding met de omgeving te stimuleren (Filius, 1998). Echter, concrete ervaringen met flora en fauna zullen niet automatisch leiden tot ecologisch bewustzijn van minder in het oog vallende natuur- en milieuprocessen. Deze

⁵ Waarschijnlijk zijn de issues over de bestaande natuur handhaven versus een ontwikkelingsgerichte natuur-strategie voorstaan in een enquête te weinig uitgewerkt en onder de bevolking te weinig bekend om die goed te kunnen onderscheiden.

ervaringen kunnen een dergelijk besef zelfs belemmeren. Als er namelijk op zoveel plekken in Nederland nog zoveel moois aan groen is te beleven, zoals talloze toeristische fiets- en wandelmappen ons met prachtige foto's voorspiegelen, dan kan het gevoel ontstaan dat het wel meevalt met de teloorgang van de natuur (De Bakker & Dagevos, 2006).

Een focus op draagvlak alleen is echter onvoldoende omdat het uitingen van verzet tegen natuurbeleid alleen negatief kan duiden als een gebrek aan draagvlak in plaats van positief, als uitingen van betrokkenheid (Turnhout & Elands, nog te verschijnen). Voor betrokkenheid worden de binding (gehechtheid) met een landschap en de waardering van veranderingen hierin belangrijk geacht (Buijs & De Vries, 2005). De waardering kan zowel positief als negatief zijn en in beide gevallen bijdragen aan een actieve inzet voor natuur en landschap (Overbeek, 2008). Om een beeld te kunnen vormen van het draagvlak voor natuurbeleid, is het van belang om te achterhalen hoe belangrijk burgers aspecten van het nationale natuurbeleid vinden (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Uitspraken over het belang van de Nederlandse natuur (horizontaal = 100%)

Uitspraken	(helemaal) eens	Niet eens, niet oneens	(helemaal) oneens	Weet niet
Alle natuurgebieden moeten toegankelijk zijn voor bezoekers	45	22	32	1
De rijksoverheid geeft te weinig geld uit aan natuurbehoud	32	40	11	17
De natuur mag geen belemmering zijn voor economische vooruitgang	29	36	32	2
Mijn gemeente geeft genoeg geld uit aan natuurontwikkeling	18	35	21	27

Bron: De Bakker *et al.*, 2007

Uit de antwoorden blijkt vooral verdeeldheid. Zo'n 45% is het eens met de stelling dat alle natuurgebieden toegankelijk voor bezoekers moeten zijn, maar een derde is hierop tegen. Een aanzienlijk deel vindt dat natuur zowel geen of juist wel een belemmering mag zijn voor economische vooruitgang. Lager opgeleiden (t/m LBO-niveau) blijken vaker dan hoger opgeleiden (vanaf HBO-niveau) te vinden dat de natuur geen belemmering mag zijn voor economische vooruitgang en dat alle natuurgebieden voor bezoekers toegankelijk moeten zijn. Daarnaast blijken veel burgers de natuuruitgaven van de rijksoverheid en gemeente niet te weten of te kiezen voor de neutrale reactie 'niet eens, niet oneens'. Een soortgelijk beeld geldt voor het landschapsbeleid (Overbeek & Vader, 2008). Dit roept de vraag op in hoeverre hier bij burgers sprake is van een gebrekkig referentiekader voor natuur- en landschapsbeleid, wat dat inhoudt en een gebrek aan kennis over de uitgaven van de overheid. De verdeeldheid en onwetendheid van burgers over het belang van natuurbeleid, maakt het moeilijk hen aan te spreken op de mogelijke wensen voor zowel gebruiksnatuur als biodiversiteitsnatuur.

In de afgelopen jaren blijkt het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksoverheidsbeleid fors te zijn gedaald: in 2001 rekende 56% van de burgers natuur tot de prioriteiten top vier, in 2006 is dit percentage slechts 21% (De Bakker *et al.*, 2007). Binnen het natuurbeleid zijn er een aantal onderdelen te traceren. Het rijk (LNV) legt wat betreft uitgaven prioriteit bij het beheer en verwerving van de EHS. Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij een aantal maatregelen belangrijk vinden (Tabel 4.2).

Tabel 4.2 Belang van natuurbeleidsmaatregelen

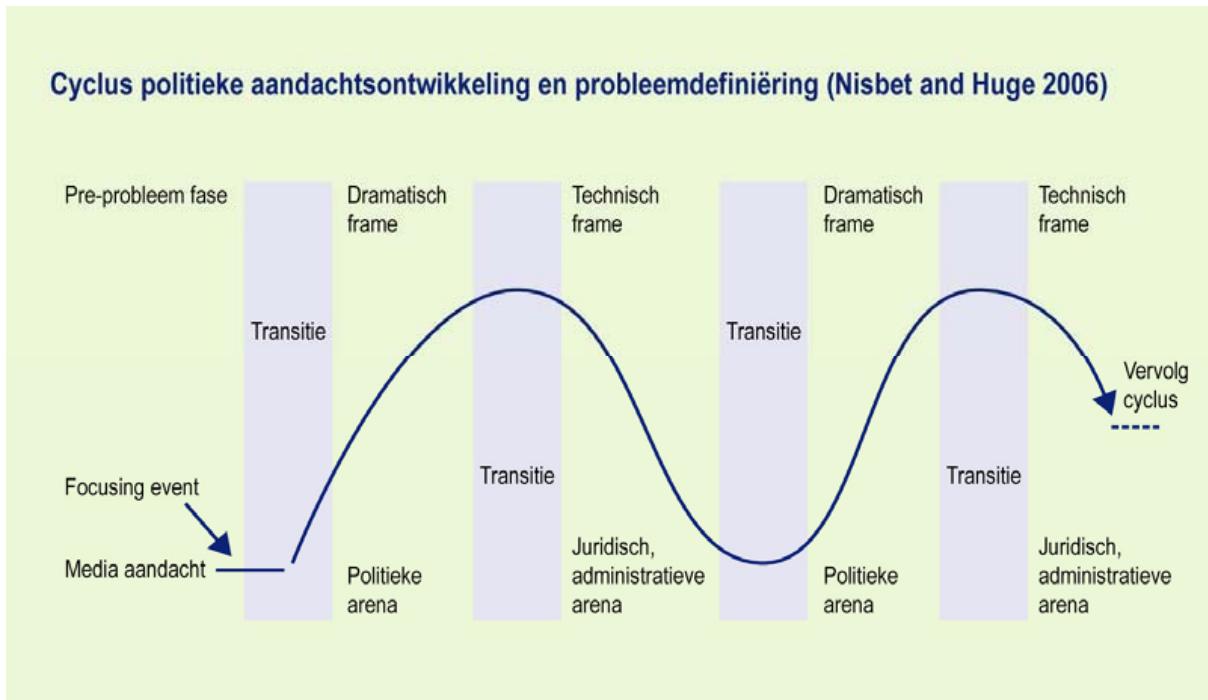
Maatregelen	(Zeer) belangrijk
Beschermen van bestaande natuurgebieden	95%
Natuureducatie op scholen	88%
Beschermen van zeldzame planten, dieren en	87%
Aanleg nieuwe natuurgebieden	77%
Meer natuur in de stad	74%
Meer natuur op het platteland	60%
Meer fiets-, wandel- en ruiterspaden, bankjes,	59%
Natuurgebieden met elkaar verbinden	56%

Bron: De Bakker *et al*, 2007

De respondenten vinden vooral aspecten van biodiversiteitnatuur zoals het beschermen van bestaande natuurgebieden en zeldzame flora en fauna belangrijk. Er is dus wel draagvlak voor biodiversiteitnatuur, zij het passief. Gezien de eerdere verdeeldheid en onwetendheid van burgers over het natuurbeleid, is de kans groot dat veel burgers weinig idee hebben wat er voor nodig is om de gewenste biodiversiteit te realiseren. Verder blijkt natuureducatie op scholen, dat niet specifiek tot biodiversiteit- of gebruiksnatuur kan worden gerekend, hoog op de agenda te staan. Opvallend is ook dat het verbinden van natuurgebieden minder belangrijk wordt geacht, terwijl het natuurbeleid wel veel aandacht aan deze maatregel voor biodiversiteit besteedt⁶. Maatregelen met betrekking tot gebruiksnatuur zoals meer natuur in de stad en meer recreatieve infrastructuur (fiets-, wandel- en ruiterspaden, bankjes) scoren lager dan die voor biodiversiteitnatuur. Lager opgeleiden en jongeren vinden de recreatieve infrastructuur echter belangrijker dan hoger opgeleiden. Ten opzichte van 1996 en 2001 blijkt de bevolking nauwelijks van mening te zijn veranderd over het belang van het beschermen van bestaande natuur en de aanleg van nieuwe natuurgebieden.

Voor de teruglopende aandacht voor natuur in het rijksbeleid biedt het cyclische model van aandachtsontwikkeling en probleemdefiniëring van milieu aanknopingspunten (Breeman & Timmermans, 2008). Dit cyclische model (zie figuur 4.1) start met media-aandacht wanneer er zich een specifiek in het oog springend incident voordoet. Politici kunnen vervolgens het probleem oppikken en dramatiseren. Het gevolg is een *vliegwieleffect* waarin media en politici snel op elkaar reageren en waarbij vaak enkele negatieve aspecten van het incident worden uitvergroot. Vaak wordt daarna het probleem van haar drama ontdaan, doordat juristen of experts een technische benadering in het debat inbrengen. Onderzoekresultaten kunnen daarna weer nieuwe politieke en mediabelangstelling genereren. Media- en politieke aandacht blijken vooral te ontstaan door nieuwe, unieke gebeurtenissen of wanneer de internationale context in Nederland zichtbaar wordt (Breeman & Timmermans, 2008).

⁶ Het is niet bekend in hoeverre het geringere toegekende belang aan deze maatregel samen kan hangen met het feit dat ecoducten vaak dicht bij huis in plaats van in afgesloten natuurgebieden te vinden zijn en dus ook duidelijk wordt wat nodig is om deze te realiseren.



Figuur 4.1 Cyclisch model van aandachtontwikkeling en probleemdefiniëring van milieu aanknopingspunten
Bron: Breeman & Timmermans, 2008

Voor de verminderde prioriteit van natuur in het rijksbeleid lijkt dit model goed bruikbaar, waarbij het debat in de laatste decennia van de vorige eeuw over de opkomst van de EHS, de gewenste omvang van een natuurgebied en het (deels) uitbesteden van natuurbeheer naar private actoren voor een flinke opleving in de aandacht voor het natuurbeleid heeft gezorgd. Ook het uitbrengen van het natuurbeleidsplan *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* heeft hieraan bijgedragen. Zowel milieu als natuur zijn nu in een technische benadering gekomen. De bescherming en het beheer van natuur is in handen gekomen van professionals en het beleid kenmerkt zich sterker door het gebruik van technisch-wetenschappelijk jargon (natuurdoeltypen etc.), afrekenbaarheid, waardoor de alledaagse beleving van *gewone* burgers met betrekking tot natuur meer op de achtergrond raakt. Verder maken of ervaren veel mensen geen strikt onderscheid tussen landschaps-, milieu-, en natuurbeleid.

Een inhoudelijk communicatief natuurbeleidverhaal dat aansluit bij de beleving van mensen zou daarom in plaats van het zoeken naar waarden vanuit de EHS meer bepaald kunnen worden door combinaties van *lagere* en *hogere* natuurmotieven en -ervaringen en waarin de bestaande beleidssegmentering wordt overstegen (De Bakker & Dagevos, 2006). Een mogelijkheid daartoe is ook het particulariseren van natuur, met name het stimuleren van burgerinitiatieven dichtbij huis buiten de wettelijke voorschriften van de EHS en andere natuurgebieden (Overbeek & Lijmbach, 2004). Institutioneel gezien betekent dat een andere werkwijze van de overheid, waarbij meer ruimte is voor het honoreren van lokale wensen, angsten en onzekerheden.

5. Conclusies

1. De (gewenste) bijdrage aan en activiteiten in natuur, zoals het lidmaatschap van een natuurorganisatie, fysieke activiteiten voor natuur, recreatie en een bijdrage aan het natuurbeleid is in het laatste decennium stabiel gebleven.
2. De natuurbeleving van burgers wordt diffuser. Mensen krijgen een bredere opvatting en worden minder selectief in wat ze wel of niet als natuur beschouwen. Over de gewenste

omgang met natuur bestaat verdeeldheid en is de nadruk minder gaan liggen bij maatregelen of ingrepen ten behoeve van biodiversiteitsnatuur. Zowel maatregelen ten faveure van biodiversiteitsnatuur als ten faveure van gebruiksnatuur worden gewenst. Er zijn echter weinig consistente patronen te ontdekken.

3. Over de hoeveelheid natuur in de eigen woonomgeving zijn burgers meer tevreden dan over de natuur in Nederland. Een meerderheid is wel voor uitbreiding van het areaal bos, heide en stadsnatuur.
4. Mensen bezoeken natuur vooral om er even uit te zijn en voor de gezelligheid. Issues als het daadwerkelijk beleven van natuur spelen bij een veel kleinere groep burgers.
5. Prioriteit voor maatregelen ten faveure voor natuur gebeurt vaker bij mensen met een waardepatroon dat niet alleen op zichzelf, maar ook op hun omgeving is gericht.
6. Over het draagvlak voor maatregelen in het natuurbeleid bestaat verdeeldheid onder burgers waar het gaat om de toegankelijkheid van natuurgebieden en de prioriteit van natuur ten opzichte van economische ontwikkeling. Verder zijn veel burgers weinig op de hoogte van het natuurbeleid in hun gemeente en bij de rijksoverheid.
7. Specifieke maatregelen voor het biodiversiteitsbeleid krijgen onverminderd sterke steun, behalve het verbinden van natuurgebieden. Aspecten met betrekking tot de recreatieve infrastructuur worden door lager opgeleiden extra gewaardeerd.
8. Burgers zijn in de loop der jaren minder prioriteit aan natuur in het rijksbeleid gaan geven. Oorzaken hiervoor zijn te vinden in de technische benadering en verwetenschappelijking van met name biodiversiteitsnatuur en de beperkte communicatie over biodiversiteit in de media die aansluit bij de natuurmotieven en ervaringen van burgers.

Kortom: mensen zoeken met een romantisch gevoel de natuur op, maar hebben nauwelijks een idee wat er aan beleid nodig is om natuur te behouden. De verwetenschappelijking van het natuurbeleid leidt tot verdeeldheid en onwetendheid onder burgers over het belang ervan. Een aanbeveling is om in de communicatie natuurmotieven van burgers en hun ervaringen met biodiversiteit en gebruik vaker met elkaar te combineren in plaats van ze los te schakelen door nieuwe waarden vanuit de EHS op de voorgrond te plaatsen.