



ALTERRA

WAGENINGEN UR



Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie

Alterra-rapport 2362
ISSN 1566-7197

Arjen Buijs, Fransje Langers, Thomas Mattijssen en Irini Salverda



WAGENINGEN UR
For quality of life

Draagvlak in de energieke samenleving: van
acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van Alterra en Wageningen University (Leerstoelgroep Bos en natuurbeleid)

Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie

Arjen Buijs^{1,2},
Fransje Langers¹,
Thomas Mattijssen²
Iринi Salverda¹

1 Alterra Wageningen UR

2 Leerstoelgroep Bos en natuurbeleid Wageningen University

Alterra-rapport 2362

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2012

Arjen Buijs, Fransje Langers, Thomas Mattijssen en Irini Salverda, 2012. *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2362. 84 blz.; 21 fig.; 115 ref.

Alhoewel het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid nog steeds groot is onder de Nederlandse bevolking, zijn hierin recentelijk ook barsten ontstaan. Dit blijkt uit een quick scan naar het draagvlak onder burgers, gebaseerd op de meest recente cijfers over betrokkenheid bij natuurbeheer, enquêtes onder de bevolking en een discourse analyse van discussies in de (sociale) media. Het begrip draagvlak zelf blijkt daarbij steeds meer gepolitiseerd, waarbij verwijzingen naar (het ontbreken van) draagvlak strategisch worden gebruikt in maatschappelijke discussies. We betogen dat de traditionele beleidsvisie op draagvlak als “acceptatie van beleid” niet meer past in de huidige netwerksamenleving en verbreedt dient te worden naar acceptatie en betrokkenheid, waarbij ook ruimte bestaat voor innovatieve coalities van betrokken burgers en bedrijven.

Trefwoorden: draagvlak betrokkenheid acceptatie burgers natuurbeleid discourse burgerinitiatieven

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar ‘Alterra-rapporten’). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2362

Wageningen, oktober 2012

Inhoud

Verantwoording	7
Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Draagvlak in de energieke samenleving	17
1.1 Aanleiding en vraagstelling	17
1.2 Van een 'moderne' naar een 'energieke' samenleving	17
1.3 Conceptualisering van het begrip draagvlak	19
1.4 Indicatoren	24
2 Discourse analyse over draagvlak in natuurbeleid	25
2.1 Introductie	25
2.2 Discourse analyse	25
2.2.1 Breed draagvlak voor natuurbescherming	28
2.2.2 Kloof tussen beleid en beleving	29
2.2.3 Nederland op slot	30
2.2.4 Bestuurlijke onwil	31
2.2.5 Biodiversiteit boven draagvlak	32
2.3 Conclusie	32
3 Actieve betrokkenheid bij lokale praktijken van natuurbeheer	35
3.1 Beleidsparticipatie, burgerinitiatief en vrijwilligerswerk	35
3.2 Burgerinitiatief: empirische realiteit of normatief ideaal?	36
3.2.1 Burgerinitiatieven nader geduid	37
3.2.2 Interactie tussen burgerinitiatieven en bestaande instituties	38
3.2.3 Draagvlak en burgerinitiatief: aanvullend op bestaande instituties?	39
3.3 Vrijwilligerswerk binnen geïnstitutionaliseerde arrangementen	40
3.4 Lokale politieke actie	42
3.4.1 Protest tegen groen dat rood of grijs dreigt te worden (aantasting natuur)	42
3.4.2 Protest tegen andere kleur groen (veranderend natuurbeheer)	46
3.5 Recreatie	50
4 Betrokkenheid via landelijke acties, lidmaatschappen en donaties	51
4.1 Acties tegen landelijke bezuinigingen	51
4.2 Lidmaatschappen en donaties	54
5 Visies op natuurbescherming, natuurbeelden en recreatie buiten concrete handelingspraktijken	59
5.1 Publieke houdingen over belang van natuurbescherming	59
5.2 Diversiteit in visies op natuur	63
5.3 Recreatieve voorkeuren en beleving van natuurgebieden	64

6	Discussie en conclusies	69
6.1	Discussie	69
6.2	Conclusie	78
	Literatuur	79

Verantwoording

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. We bedanken Bas van Leeuwen en Dominique Blom van de Rli voor hun feedback op de opzet en inhoud van het onderzoek.

Onderdeel van de scan was een workshop met onderzoekers uit het veld. We danken Martijn Duineveld, Roel During, Kris van Koppen, en Bas van Leeuwen voor de openhartige discussies tijdens de workshop en hun feedback op de resultaten en het uiteindelijke rapport.

Het rapport is gereviewd door Prof. Dr. Bas Arts (Wageningen University), Dr. Jaap Wiertz en Dr. Arjan van Hinsbergen (beiden PBL), waarvoor dank. Ook dank aan Dominique Blom (Rli), Birgit Elands (WU), Dana Kamphorst (Alterra) en Kris van Koppen (WU) voor hun waardevolle commentaar op het concept-rapport.

Voorwoord

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur bereidt een advies voor over het natuurbeleid in de toekomst. Daarbij kwam een aantal kennisvragen naar voren, waaronder de vraag hoe het eigenlijk zit met het draagvlak voor natuur en voor het natuurbeleid. Welke rol speelt 'draagvlak' in maatschappelijke en politieke discussies; wat is de betekenis van 'draagvlak'? Kloppen krantenberichten en discussies in de landelijke politiek die wijzen op een tanend draagvlak? Arjen Buijs liet in een korte presentatie de beschikbare informatie daarover zien waaruit bleek dat het niet zo eenvoudig ligt. Vervolgens hebben we hem gevraagd dit verder uit te zoeken. In politiek en beleid wordt ervan uit gegaan dat draagvlak belangrijk is voor beslissingen in beleid. Ook wordt er steeds meer van uit gegaan dat burgers zelf het initiatief nemen voor de dingen die zij belangrijk vinden, de 'mondige' en 'zelfredzame' burger. Als natuur voor die burger zo belangrijk is, dan zal hij/zij zich wel laten horen! Wij waren onder andere benieuwd naar de relatie tussen draagvlak en acceptatie en waardering van natuurbeleid, of 'burgerinitiatieven' werkelijk van de grond komen en wat dat betekent of kan betekenen voor de toekomst van natuur en natuurbeleid in Nederland.

Het rapport geeft een heldere 'state of the art' van de beschikbare kennis op dit gebied. De auteurs betogen in hun rapport dat draagvlak niet alleen gaat over acceptatie van het beleid, maar ook over betrokkenheid bij natuur. Daarnaast wordt beschreven dat burgers zich op verschillende manieren laten horen (en zien), dat ook de kritische geluiden een bijdrage aan het debat leveren en daarmee een teken van betrokkenheid zijn. Een vaak gesignaleerde daling in lidmaatschappen van natuurorganisaties blijkt genuanceerd te liggen: sommige organisaties dalen, andere stijgen in ledenaantal. Voor zover er een trend is van 'passief draagvlak' (lidmaatschap e.d.) naar actieve betrokkenheid hebben de auteurs die in deze quick scan niet kunnen onderbouwen met cijfermateriaal, eenvoudigweg omdat het daaraan op dit moment nog ontbreekt. Er lijkt zeker een omvangrijk potentieel in de samenleving aanwezig voor actieve betrokkenheid bij natuurbescherming, maar dan moeten er wel een aantal drempels weggenomen worden. Daar ligt een uitdaging voor overheden op verschillende schaalniveaus, om burgerinitiatieven te faciliteren en misschien zelfs stimuleren. Of en hoe de overheid die uitdaging aan kan gaan komt terug in het advies, dat in het eerste kwartaal van 2013 gepland staat. Dit rapport heeft ons geholpen met de onderbouwing van het advies en liet ons zien waar kansen liggen voor onder meer het versterken van de burgerbetrokkenheid.

Wij hebben zeer prettig samengewerkt met Arjen Buijs, ons eerste aanspreekpunt voor dit rapport, en waarderen ook de inbreng van de overige auteurs: Fransje Langers, Thomas Mattijssen en Irini Salverda. Waardevolle informatie voor het advies! En ongetwijfeld levert het rapport ook buiten het advies om een bijdrage aan de vormgeving van het natuurbeleid.

Dominique Blom
Bas van Leeuwen

Samenvatting

Het natuurbeleid en natuurbeheer in Nederland was tot voor kort sterk gebaseerd op de traditionele 'moderniteit', waarin met rationeel-wetenschappelijke argumenten en gelegitimeerd op basis van representatieve democratie natuurbeschermingspraktijken werden vormgegeven. In nauwe samenwerking tussen overheden en geïnstitutionaliseerde natuurorganisaties probeerden professionals een natuur met maximale biodiversiteit veilig te stellen. De definitie van natuur als 'wildernis' of 'pool van biodiversiteit' door experts was daarin sturend voor het beleid (Rientjes, 2002). Na de omslag in het landelijke natuurbeleid onder staatsecretaris Bleker (vanaf 2010) en de daarbij horende discussies is het natuurbeleid als een van de laatste beleidsterreinen opgeschoven richting de laat-moderne samenleving, waar geen absolute argumenten bestaan en waar belang, doel en middelen van natuurbescherming steeds opnieuw moeten worden geconstrueerd in het maatschappelijk debat en in relatie tot de vluchtige 'energieke' samenleving (Hajer, 2011).

Deze ontwikkeling laat zien dat het begrip draagvlak aan vernieuwing toe is, iets dat nog niet door iedereen in bestuur, politiek en beleid wordt onderkend. De interpretatie van de term draagvlak als equivalent van 'acceptatie van beleid' is te veel gebaseerd op een traditionele, top-down sturingsfilosofie waarbij overheid en natuurorganisaties beleid maken en burgers dat beleid al dan niet accepteren. Een dergelijke interpretatie past niet meer bij de huidige energieke samenleving, waarin een veelheid van actoren in allerlei netwerken bijdragen aan (of afbreuk doen aan) natuurbeleid en beheer. Wij pleiten daarom in dit rapport voor een verbreding van het begrip draagvlak en definiëren maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en natuurbeheer als: *De acceptatie van en betrokkenheid bij natuurgerelateerde sociale praktijken door actoren in de maatschappij*. Draagvlak is daarbij niet alleen een uitkomst van sociale praktijken, maar wordt ook gevormd en geconstrueerd in dergelijke praktijken en is dus direct gekoppeld aan de arrangementen waarbinnen natuurbeleid en beheer vorm wordt gegeven. Belangrijke aspecten van draagvlak zijn daarbij acceptatie van het geïnstitutionaliseerde natuurbeheer en de betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij dat natuurbeheer.

Draagvlak is een kwalitatief begrip en de 'hoeveelheid' draagvlak valt niet eenduidig te kwantificeren. We beschrijven daarom in dit rapport een grote diversiteit van trends rondom draagvlak, waarbij het eindoordeel ook deels afhangt van het belang dat de lezer hecht aan de verschillende indicatoren. Het is hierbij essentieel om te nuanceren: wat versta je onder draagvlak, over welke onderwerpen heb je het, in welke context en bij welke actoren? Bij draagvlak en draagvlakonderzoek gaat het ook niet alleen om het legitimeren van het beleid. Draagvlak is tevens een expliciet doel geworden van het natuurbeleid, dat soms wordt bekritiseerd op basis van een vermeend 'gebrek aan draagvlak'. Discussies over draagvlak zijn ook altijd discussies over de doelen van het natuurbeleid en beheer en over de beelden die daaraan ten grondslag liggen. Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid kan daarom ook als een spiegel fungeren voor overheden en beleidsmakers, om te reflecteren op hoe burgers natuur opvatten en wat zij belangrijk vinden. Draagvlakonderzoek kan in die zin bijdragen aan meer begrip voor de verschillende visies die bestaan in de samenleving, de verschillende definities van natuur en de verschillende arrangementen die bij kunnen dragen aan de bescherming van die natuur. De uitdaging voor het natuurbeleid de komende jaren is daarom niet alleen: hoe behouden of versterken we het draagvlak voor het beleid, maar ook: hoe behouden we aansluiting bij de ontwikkelingen in de maatschappij, zowel in de visies op natuur als in de visies op de bestuurlijke arrangementen. De uitdagingen rondom het draagvlak voor het natuurbeheer formuleren we in de samenvatting als vijf samenhangende ontwikkelingen: van schijnbare consensus naar polarisatie en framing, van acceptatie naar betrokkenheid, van instituties naar energieke initiatieven, van eenheid naar verscheidenheid, en van rationele naar emotionele argumenten.

Breed draagvlak, maar barsten zichtbaar

Tot voor kort leek bij sommigen het beeld te bestaan dat er brede consensus was over het natuurbeheer in Nederland en dat kritische, meestal lokale, geluiden slechts uitzonderingen waren. Dat beeld is niet langer houdbaar en recentelijk lijkt er ook in de media sprake te zijn van een toenemende polarisering van meningen. Toch staan vele seinen nog op groen. 95% van de Nederlanders vindt natuurbescherming belangrijk en slechts 16% wil hierop bezuinigen. Het totaal aantal leden van natuurorganisaties is tussen 1980 en 2006 explosief gegroeid met 444% tot ongeveer 4 miljoen leden. Ook in internationaal verband is dit een ongekend groot percentage leden, groter dan in enig ander Europees land. Sinds 2006 is het totale ledental stabiel of licht dalend, afhankelijk van welke organisaties je precies in het overzicht betreft. De enige organisatie waar het ledenaantal drastisch is teruggelopen is Natuurmonumenten. Enkele andere organisaties, zoals de provinciale landschappen, groeien echter nog steeds. Ook positief is dat groene organisaties kunnen rekenen op de actieve inzet van circa 75.000 vrijwilligers. Dit aantal is nog steeds groeiende. Tenslotte is ook natuurrecreatie nog steeds een belangrijke vorm van ontspanning voor veel Nederlanders en daarmee een uiting van maatschappelijke draagvlak.

Maar er zijn wat barstjes zichtbaar en niet alle indicatoren voor draagvlak geven een eenduidig positief beeld.

Bij natuurorganisaties heerste in 2011 enige teleurstelling over de opkomst bij de acties tegen de bezuinigingen van staatssecretaris Bleker op het natuurbeleid. Toch was de opkomst voor Nederlandse begrippen respectabel. De actie 'Als je van natuur houdt' van Natuurmonumenten leverde 75.000 steunbetuigingen op, 40.000 mensen kwamen naar de landelijke actiedag van 'Hart voor natuur' en de campagne 'Groeidend verzet' van de Partij voor de Dieren heeft 25.000 bomen verkocht. Tenslotte hebben burgers en organisaties op de officiële consultatiewebsite van de overheid een recordaantal van 11.000 officieel geregistreerde verzoeken gedaan om het wetsvoorstel voor de nieuwe natuurwet te herzien. Vanuit het enorme ledenaantal van natuurorganisaties zijn deze aantallen echter teleurstellend. Dit wordt ook bevestigd door een Europese vergelijking: waar Nederlandse natuur- en milieuorganisaties relatief gezien de meeste leden hebben in Noordwest-Europa, voeren burgers relatief gezien het minst vaak acties voor natuur en milieu. Niet uit te sluiten valt dat dit direct te maken heeft met de institutionalisering en technocratisering van het natuurbeleid, die het natuurbeheer abstract maakt en niet stimuleert om in actie te komen.

Ronduit dalend is de beleidsprioriteit die burgers volgens enquêtes toekennen aan natuurbescherming. Het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksbeleid is sinds 2001 fors gedaald. Over het belang van de bescherming van biodiversiteit zijn de cijfers verdeeld. Enerzijds noemt 76% biodiversiteitsverlies in Nederland een (redelijk) ernstig probleem, maar in vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland op andere punten vrij laag. Zo bestaat er relatief weinig draagvlak voor het aan banden leggen van economische ontwikkeling die beschermde natuurgebieden aantast (30% in Nederland tegen 48% voor gehele EU). Dit wordt mogelijk veroorzaakt door het onderscheid dat veel Nederlanders maken tussen enerzijds de bescherming van biodiversiteit en anderzijds de bescherming van mooie en recreatief aantrekkelijke natuurlijke landschappen. De bescherming van aantrekkelijke natuurgebieden kan nog steeds op zeer grote steun rekenen, maar slechts een minderheid (44%) steunt expliciet de bescherming van biodiversiteit.

Van schijnbare consensus naar polarisatie en framing

Het wegvallen van de schijnbare consensus over het belang van natuurbescherming maakt natuurorganisaties kwetsbaar voor kritische discussies over het natuurbeleid. De barsten lijken vooral in de uitvoering op lokaal en regionaal niveau te zijn ontstaan. Daar worden de afwegingen tussen belangen gemaakt en daar merken burgers de gevolgen van het natuurbeleid. Vaak positief, in de vorm van een aantrekkelijk en waardevol landschap, soms negatief, in de vorm van ongewenste ingrepen of aantasting van belangen.

In een democratische samenleving is steun van de bevolking een belangrijk criterium voor goed beleid. Daarmee is draagvlak geen neutraal begrip, maar een begrip dat actief gebruikt (en geconstrueerd) wordt in discussies. Door te verwijzen naar de afwezigheid van maatschappelijk draagvlak voor bepaalde plannen proberen actoren hun argumenten tegen deze plannen kracht bij te zetten. Gebrek aan draagvlak is daarmee

een belangrijk argument geworden in de discussies over het natuurbeleid en wordt vaak strategisch gebruikt in de framing van kritiek op het natuurbeleid.

Het strategisch gebruik van de term draagvlak is ook te herkennen in de maatschappelijke discourses over natuurbeheer. Op basis van een analyse van 189 bronnen uit geschreven en digitale media onderscheiden we vijf verschillende discourses. Het discourse dat in ons onderzoek het meest werd gebruikt (het discourse 'Breed draagvlak voor natuurbeleid') is positief over het natuurbeheer van de afgelopen jaren tot aan het aantreden van staatssecretaris Bleker in het najaar van 2010. Na deze datum zien we een duidelijke verschuiving optreden in dit discourse: waar het eerst een gematigde toon aansloeg met een overwegend positief beeld van het draagvlak voor natuurbeleid spreekt het zich sindsdien in fellere bewoordingen uit en verzet het zich tegen recentelijke ontwikkelingen. Het veronderstelde draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid wordt hierbij gebruikt als argument tegen deze recente 'natuurverkwanseling'

Naast dit discourse zijn er drie discourses die een meer kritische toon aanslaan ten opzichte van het natuurbeleid zoals dit lang gangbaar is geweest. Het discourse 'Kloof tussen beleid en beleving' baseert deze kritiek voornamelijk op een verondersteld verschil in betekenis van natuur tussen het dominante natuurbeheer en lokale bewoners. Bij het discourse 'Nederland op slot' is kritiek gebaseerd op een vermeende beperking van economische ontwikkeling als gevolg van het natuurbeheer. Binnen het discourse 'Bestuurlijke onwil' is er sprake van een meer algemene kloof tussen burgers en bestuur die ook op het beleidsveld van natuur wordt ervaren. Het discourse 'Biodiversiteit boven draagvlak' is het enige discourse waarbinnen het belang van maatschappelijk draagvlak wordt gerelativeerd en zelfs als een bedreiging voor succesvol natuurbeheer wordt gezien. Zoals uit bovenstaande discourses blijkt, wordt er vanuit diverse hoeken en met verschillende argumenten kritiek geleverd op het natuurbeleid. Deze kritiek is de laatste jaren meer zichtbaar geworden. Een overzicht van de vijf discourses is weergegeven in figuur 1.1.

DISCOURSE	BREED DRAAGVLAK VOOR NATUURBELEID	KLOOF TUSSEN BELEID EN BELEVING	NEDERLAND OP SLOT	BESTUURLIJKE ONWIL	BIODIVERSITEIT BOVEN DRAAGVLAK
Belangrijkste argumenten	Breed draagvlak voor natuur en ('oude') natuurbeleid. Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.	Wel draagvlak voor natuur, minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid Gebrekkige legitimiteit instituties.	Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op juridisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.	'Ivoren toren'. Gebaseerd op bredere kloof burger-politiek. Vanuit instituties wordt geen belang gehecht aan de visie van burgers. Geen draagvlak voor natuurbeleid.	Behoeft aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit. Primaat van de ecologische wetenschap.

Figuur 1.1

De vijf belangrijkste discourses over draagvlak binnen de domeinen natuurbeheer en natuurbeleid (in volgorde van geschatte grootte).

Op basis van een vergelijking tussen de bronnen van de analyse en de bovenstaande discoursen is onze inschatting dat de discoursen 'Breed draagvlak voor natuurbeleid' en 'Kloof tussen beleid en beleving' het meest geuit worden in de onderzochte discussies en in de media. Het discours 'Nederland op slot' neemt een tussenpositie in; de discoursen 'Bestuurlijke onwil' en 'Biodiversiteit boven draagvlak' zijn relatief klein. Alhoewel vergelijkende data ontbreekt hebben we de indruk dat dit laatste discours de afgelopen jaren in belang is afgenomen, ook binnen de natuurbeweging zelf.

Van acceptatie naar betrokkenheid

In onze ogen hoeft de polarisatie van het debat niet schadelijk te zijn voor het draagvlak. Het stimuleert mensen ook om na te denken over het belang van natuur en het kan sommige actoren aanzetten tot het ondernemen van actie om hun betrokkenheid vorm te geven. Daarmee levert het een bijdrage aan een vitale democratie, zowel op landelijke als lokaal niveau. Dit blijkt ook uit de beschreven ontwikkeling in het 'breed draagvlak voor natuurbeleid' discours. Juist door de polarisatie zijn zowel institutionele actoren als individuele burgers in actie gekomen om de resultaten van decennia natuurbescherming te verdedigen tegen de beleidswijzigingen die zij als een achteruitgang beschouwden. Tegelijkertijd wijst de teleurstelling over de opkomst bij publieke acties op het belang van actieve betrokkenheid van maatschappelijke actoren. In veel discussies wordt draagvlak ten onrechte geïnterpreteerd als 'acceptatie van beleid'. De complexe maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen natuurbescherming zich afspeelt vraagt echter om een veel bredere definitie van draagvlak. Actieve betrokkenheid van actoren is ook onderdeel van het maatschappelijk draagvlak en hangt nauw samen met de arrangementen waarbinnen natuur wordt beschermd. In de energieke samenleving ligt het primaat niet meer alleen bij overheden en grote instituties, maar ook bij (coalities van) betrokken burgers. Daadwerkelijke *betrokkenheid* bij natuurbescherming is een verdieping van het draagvlak ten opzichte van het meer oppervlakkige *accepteren* van het beleid.

Van instituties naar energieke initiatieven?

Het draagvlak voor natuur in Nederland is sterk geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd. De institutionalisering van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming via de vele particuliere natuurbeschermingsorganisaties en hun vrijwilligers is zonder meer een kracht van de Nederlandse natuurbescherming en iets waar ze in veel landen met enige jaloezie naar kijken (Natuurpunt, 2012). Tegelijkertijd kan het ook een valkuil zijn in de zoektocht naar een 'energiek' natuurbeleid dat voldoende ruimte laat voor maatschappelijke dynamiek en initiatieven. Recente burgerinitiatieven zijn een uiting van actieve, autonome en vaak lokale vormen van betrokkenheid bij natuur of landschap en zijn daarmee niet alleen een aanvulling, maar soms ook een kritische reactie op de geïnstitutionaliseerde natuurvisies. Onduidelijk is daarbij of de opkomst van burgerinitiatieven een teken van groeiend draagvlak is, of dat het vooral om een nieuwe vorm van betrokkenheid gaat, in nieuwe maatschappelijke arrangementen. Wel is duidelijk dat burgerinitiatieven een sprekend voorbeeld zijn van nieuwe manieren waarop draagvlak in de energieke samenleving tot uiting komt: niet meer alleen in de vorm van vrijwillig landschapsbeheer of beleidsparticipatie, geïnitieerd en geërrangeerd door professionals, maar ook via lokale en flexibele arrangementen. Soms inhoudelijk en organisatorisch nauw verbonden met bestaande natuurbescherming, soms als expliciete kritiek op de dominante natuurbeelden van gevestigde natuurorganisaties en soms geheel los van bestaande organisaties. Reeds lang bestaande vormen van burgerbetrokkenheid via organisaties zoals bijvoorbeeld Natuurmonumenten blijven van groot belang voor natuurbescherming in Nederland. Het is twijfelachtig of burgerinitiatieven een grotere democratische legitimiteit hebben dan natuurorganisaties met hun enorme ledenaantallen. Burgerinitiatieven blijken over het algemeen gebaseerd zijn op een zeer specifieke groep van de bevolking, met name uit de blanke middenklasse (SCP, 2011). De inschatting van het belang van burgerinitiatieven door deskundigen varieert sterk. Cijfers ontbreken hierbij helaas, en soms worden twijfels geuit over de continuïteit en ecologische betekenis van burgerinitiatieven. De beperkte kennis hierover wijst erop dat de natuur- en landschapsdoelen die de vrijwilligers voor ogen hebben soms afwijken van de beleidsmatig vastgestelde doelen. De betekenis zit misschien ook meer in de succesvolle voorbeelden waarbij initiatiefnemers nieuwe, voorheen inactieve, groepen bewoners actief weten te krijgen in het vormen van een

alternatief voor traditionele vormen van natuurbeheer. De uitdaging voor de komende jaren ligt dan ook vooral in het grijze gebied tussen grootschalig natuurbeheer door de traditionele natuurbeschermingsorganisaties en de lokale, soms nog fragiele initiatieven. Naast initiëren zouden natuurorganisaties en overheden hier vooral ook kunnen faciliteren.

Van eenheid naar verscheidenheid

Er bestaat geen eenduidige visie op natuur die door iedere actor in het natuurdebat wordt ondersteund. In tegendeel, iedere actor en iedere burger kent z'n eigen betekenissen toe aan de natuur. Het is daarbij van groot belang dat overheden en natuurorganisaties zich bewust worden van het feit dat ze door een bepaalde, gekleurde, bril naar de natuur kijken en dat andere actoren vaak een andere bril hanteren. Veel conflicten over natuurbescherming gaan niet zozeer over het belang van de natuur, maar vooral over wat voor soort natuur beschermd moet worden. Veel beheer is vooral gebaseerd op een natuurbeeld van vitale (biodiversiteits)natuur. De nadruk ligt hierbij op het beschermen van ecologische systemen en bepaalde bedreigde of zeldzame soorten. Veel kritische burgers redeneren echter veel meer vanuit beleving van (wilde) natuur of een arcadisch natuurbeeld, waarbij landschappelijke diversiteit en bescherming van bestaande natuur vaak hoger gewaardeerd wordt dan de ontwikkeling van ruige natuur.

Van rationele naar emotionele argumenten

In conflicten over natuurbeheer is vaak een tegenstelling herkenbaar tussen de rationeel-ecologische argumenten van natuurbeheerders en de meer emotionele argumenten van bewoners. Met name in de dagelijkse praktijk dienen natuurorganisaties het soort argumenten dat zij gebruiken om hun ingrepen te legitimeren daarom te verbreden. Maatschappelijk draagvlak is niet alleen gebaseerd op normatieve overwegingen (zoals beschermen voor het nageslacht) of technisch-wetenschappelijke kennis, maar ook op emotionele overwegingen (zoals persoonlijke betrokkenheid en genieten van natuurervaringen). De grondige technisch-wetenschappelijke kennis van natuurbeheerders zou hierbij dienend, niet sturend moeten zijn. Dit geldt zowel bij zowel in het maken van de keuzes in het beheer als in de argumentatie die hiervoor aan de buitenwacht wordt gegeven. In onze ogen worden emotionele argumenten door natuurbeheerders ten onrechte soms als irrationeel en daarmee als niet-legitiem beschouwd. Zeker in relatie met het toenemende belang van 'beleving' en de trend richting een 'emotie-maatschappij' is het door professionals ter discussie stellen van de legitimiteit van 'emotionele' argumenten in onze ogen onterecht en onverstandig.

Onderzoek naar draagvlak

Over traditionele vormen van draagvlak, zoals lidmaatschappen en traditionele vrijwilligersgroepen zijn veel data beschikbaar. Mede door de herhaalde onderzoeken van het PBL ontstaat ook een waardevolle longitudinale database over het maatschappelijk draagvlak voor natuur. Echter, in de moderne netwerksamenleving heeft draagvlak een bredere betekenis en invulling gekregen. Het is opvallend hoe weinig data hierover beschikbaar zijn. Wij pleiten er daarom met klem voor om het draagvlakonderzoek niet alleen te herhalen, maar ook te vernieuwen. Er is vooral behoefte aan een zorgvuldiger beeld van betrokkenheid en visies van burgers en andere actoren bij de dagelijkse, meestal lokale, praktijk omdat we daar juist nog een slecht beeld van hebben. Opschaling van case-studie onderzoek van lokale initiatieven en conflicten naar een landelijk representatief beeld evenals een koppeling van de betekenis van burgerinitiatieven aan de traditionele vormen van maatschappelijke betrokkenheid heeft hierbij prioriteit. Ook de actieve constructie van de legitimiteit van natuurbeheer in maatschappelijke discourses verdient meer aandacht in het onderzoek.

Concluderend:

- In de energieke samenleving moet de definitie van draagvlak worden verbreed van 'acceptatie van beleid' naar 'acceptatie en betrokkenheid', waarbij ook ruimte bestaat voor (coalities van) betrokken burgers en bedrijven.
- Het draagvlak voor natuur en natuurbeleid is nog steeds groot, ook al zijn enkele barsten zichtbaar geworden. 95% van de Nederlanders vindt natuurbescherming belangrijk. Het totaal aantal leden van natuurorganisaties is na een explosieve groei tussen 1980 en 2006 gestabiliseerd op ongeveer vier miljoen leden, alhoewel een kleine afname zichtbaar lijkt. In internationaal perspectief is dit een ongekend groot aantal leden.
- De kritische framing van de afgelopen jaren door spraakmakende lokale burgers en actiegroepen over 'elite-natuur', 'technocratisering' van het natuurbeleid en 'Nederland op slot' lijkt de afgelopen jaren te zijn doorgedrongen tot het landelijke discours. Het accepteren van emotionele argumenten naast de gebruikelijke technisch-wetenschappelijke argumenten lijkt gewenst.
- Verwijzingen naar (het ontbreken van) draagvlak wordt strategisch gebruikt in maatschappelijke discussies en discourses. De positieve en gematigd kritische discourses 'breed draagvlak voor natuurbeleid' en 'kloof tussen beleid en beleving' worden het meest geuit in de onderzochte discussies in de media. Het kritische discours 'Nederland op slot' neemt een tussenpositie in. De discourses 'bestuurlijke onwil' en 'biodiversiteit boven draagvlak' zijn kleiner in omvang. De laatste lijkt hierbij een beetje op z'n retour.
- Burgerinitiatieven zijn een voorbeeld van draagvlak in de energieke samenleving. De daadwerkelijke betekenis hiervan, hun continuïteit en de verhouding met bestaande instituties is vooralsnog onduidelijk. In combinatie met het ontwikkelen en monitoren van meer algemene indicatoren voor lokale betrokkenheid (inclusief conflicten) is er op dit vlak behoefte aan meer kwantitatief onderzoek.

1 Draagvlak in de energieke samenleving

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) bereidt een advies voor over het natuurbeleid in Nederland. Onderdeel van dit advies is de maatschappelijke verankering van het natuurbeleid in de Nederlandse samenleving en het draagvlak voor natuur en natuurbeleid bij de Nederlandse burgers. De RLI heeft geconstateerd dat de kennis over maatschappelijk draagvlak gedeeltelijk verouderd is en op sommige punten diepgang mist. Om een actueel en wetenschappelijk verantwoord beeld omtrent de ontwikkelingen in het maatschappelijk draagvlak voor natuur(beleid) te schetsen is daarom een nadere verkenning van bestaande literatuur noodzakelijk, in combinatie met een duiding van deze en aanverwante literatuur. Deze notitie is geschreven om input te geven aan dit advies.

Hiervoor zijn drie vragen geformuleerd waarover meer duidelijkheid moet komen:

- 1) Wat betekent draagvlak voor natuur en natuurbeleid in een veranderende maatschappelijke en beleidsmatige context? Wat betekenen de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen van de laatste jaren (decentralisatie, netwerksamenleving, nieuwe maatschappelijke verantwoordelijkheden en coalities etc.) voor het belang van draagvlak? Is er nadere aanvulling nodig op het klassieke draagvlakbegrip?
- 2) Hoe wordt het begrip draagvlak gebruikt in maatschappelijke discussie over het natuurbeleid? Welke verschillende discourses zijn daarbij te onderscheiden?
- 3) Hoe staat het met het draagvlak voor natuur en natuurbeleid in Nederland? En welke differentiatie is hierbij te vinden, zowel tussen burgers als binnen de verschillende doelstellingen van het natuurbeleid.

Beperking en afgrenzing

Deze studie heeft de vorm van een quick scan en is daarmee vooral gebaseerd op bestaand onderzoek, waarbij we hebben geprobeerd bestaand onderzoek optimaal te benutten, aan te vullen met nieuwe bronnen en te reflecteren op de betekenis van de uitkomsten. Hierbij zal voortgeborduurd worden op de meest recente studies naar draagvlak (o.a. De Bakker et al. 2007) waarbij de gegevens zoveel mogelijk worden ge-update, vooral in historisch en internationaal perspectief. We zijn dan ook gebonden aan wat reeds eerder onderzocht is. Alleen de analyse van de maatschappelijke discourses (hoofdstuk 2) is nieuw onderzoek dat specifiek voor deze studie is uitgevoerd. Extra aandacht wordt besteed aan de schuivende rollen van burgers in het nieuwe natuurbeleid. Wat betekenen de nieuwe maatschappelijke rollen in het natuurbeleid, de nieuwe maatschappelijke coalities en met name de rol van burgerinitiatieven? Ook al staat het onderzoek hiernaar nog in de kinderschoenen, het verdient in onze ogen extra aandacht omdat dit een belangrijk speerpunt van het nieuwe natuurbeleid is en goed aansluit bij de kenmerken van de energieke samenleving.

1.2 Van een 'moderne' naar een 'energieke' samenleving

Discussie over het draagvlak voor het natuurbeleid is van alle tijden. Toch is deze discussie de afgelopen jaren duidelijk in intensiteit toegenomen, niet alleen in de politiek of in de lokale en landelijke media, maar ook bij de grote natuurorganisaties. Waar tot enkele jaren geleden de communis opinio leek te zijn dat er breed draagvlak bestond voor natuur en dat er hooguit wat uitvoeringsproblemen waren, is het verhaal nu dat het draagvlak voor natuur aan het teruglopen is, blijkend uit teruglopende ledenaantallen voor Natuurmonumenten en forse bezuinigingen in het natuurbeleid. Deze beelden over aan- of afwezigheid van draagvlak voor het natuurbeleid worden ook actief gebruikt als argumenten in de discussies over het natuurbeleid.

Hierbij valt het op dat zowel in beleidsdocumenten als in discussies vaak een beperkte definitie van draagvlak wordt gebruikt. Draagvlak wordt daarbij vooral gezien als *acceptatie van beleid*. Een dergelijke definitie is echter niet waardenvrij en ook niet zonder consequenties. In onze ogen is dit een reflectie van de (tot voor kort) dominante visies binnen het natuurbeleid op de relatie tussen natuurbescherming, beleid en samenleving, samen te vatten in een *moderne* visie op de samenleving. Als gevolg van individualisering, fragmentering, secularisering en informatisering is volgens veel deskundigen de maatschappij de afgelopen decennia echter overgegaan van een *moderne* naar een *laat-moderne* of *post-moderne* samenleving. De dominante visies binnen de natuurbescherming in Nederland leken daarentegen tot voor kort nog vooral gebaseerd op een 'moderne' visie op de maatschappij. De nadruk lag daarbij op het geloof in rationele, lineaire besluitvorming, gelegitimeerd door een democratische besluitvorming gebaseerd op de *representatieve* democratische instituties zoals het parlement. Het beleid was daarnaast gebaseerd op een ecologisch-wetenschappelijk bepaalde hiërarchie in soorten natuur, waarbij 'natuurlijkheid' en biodiversiteit belangrijke criteria waren. Natuur werd gezien als een collectief goed, waarbij de verantwoordelijkheid voor bescherming is overgedragen aan professionele instituties en gebaseerd op eenduidige wetenschappelijke kennis (Rientjes, 2002). Het is niet verwonderlijk dat de visie op draagvlak hierbij ook relatief hiërarchisch is: draagvlak als acceptatie van rationeel-wetenschappelijke beslissingen.

Er bestaat al langere tijd kritiek op deze visie binnen de natuurbescherming (zie o.a. Keulartz, 1995), en vanaf 2000 is langzaam maar zeker meer aandacht ontstaan voor alternatieve visies op natuurbeleid. Ook is met name in de *uitvoering* van het natuurbeleid steeds meer aandacht ontstaan voor participatie van andere maatschappelijke actoren (Arnouts, 2010; Van der Zouwen, 2006). De laatste jaren ontstaan er daarnaast steeds meer pleidooien voor het scheppen van ruimte voor een meer dynamisch en gevarieerd palet van maatschappelijke initiatieven van natuurbescherming (Hajer, 2011, Salverda en Van Dam, 2008). In dezelfde periode is de natuurbescherming an sich meer geproblematiseerd en gepolariseerd, in samenhang met de economische crisis en veranderende politieke verhoudingen. Natuurbescherming in Nederland lijkt hiermee steeds meer geraakt te worden door de kenmerken van een laat-moderne samenleving, waarbij ook overheden en terreinbeherende organisaties op zoek gaan naar nieuwe verhalen en initiatieven (Innovatienetwerk, 2011).

In de organisatie van het natuurbeleid vanuit opvattingen uit de 'moderniteit' lag het initiatief van beleid bij overheden en natuurorganisaties. Draagvlak staat dan gelijk aan acceptatie van het beleid en van de onderliggende kennis. De laat-moderne samenleving is echter veel meer gefragmenteerd, waarbij een veelheid van opvattingen en visies naast elkaar bestaat, zoals een diversiteit aan discourses, een grote variatie in betrokkenheid en een kritische reflectie op het gebruik van wetenschappelijke kennis. Diverse visies kunnen hierbij naast elkaar bestaan op het natuurbeleid, en de ecologische wetenschappen zijn een deel van hun autoriteit kwijtgeraakt om te bepalen wat de meest beschermenswaardige natuur is. Deze diversiteit in visies is ook terug te vinden in de verhandelingen over *natuurbeelden* (Buijs, 2009b) en *kijkrichtingen* voor natuur (PBL, 2009) en historische ontwikkeling daarin (Klijn, 2011). Door de toegenomen fragmentatie en differentiatie in waarden en visies is er ook meer aandacht voor de maatschappelijke strijd over natuurbescherming. Dergelijke visies worden niet langer alleen gezien als individuele verschillen in waarden of waarde-orientaties, maar zijn ook onderdeel van diverse 'discourses' over het veronderstelde belang van en de gewenste richting in het natuurbeleid. Er is ook meer aandacht voor strijdige visies, waarbij diverse actoren en coalities met elkaar de strijd aangaan in de beleidsarena. Als gevolg van het verdwijnen van het kennisprimaat van de wetenschap wordt in die strijd een veel breder palet van argumenten gebruikt dan alleen wetenschappelijke argumenten. Sommige actoren meten de kwaliteit van natuur niet af aan de ecologische waarde, maar aan de beleevingswaarde van de natuur. En de emotionele verbondenheid met natuur wordt geproblematiseerd in discussies over het mentale eigenaarschap versus het juridische eigendomschap (Buijs, 2009b). Ook bijvoorbeeld het veronderstelde draagvlak (of de afwezigheid daarvan) voor het natuurbeleid wordt in de strijd geworpen en zowel het beleid als andere actoren worden als argumenten gebruikt om invloed uit te oefenen (Duineveld en Beunen, 2006).

Deze opkomst van kenmerken van de laat-moderniteit binnen de natuurbescherming en het daarmee samenhangende strategisch gebruik van het begrip draagvlak vragen dan ook om een andere visie op de relatie tussen natuurbeleid en draagvlak. Gebaseerd op het concept van de energieke samenleving (Hajer, 2011) kunnen we stellen dat we ook een 'energiekere', meer dynamische en meervoudige conceptualisering van het begrip draagvlak nodig hebben om de maatschappelijke context van het natuurbeheer beter te begrijpen. In de volgende paragraaf werken we op basis van deze observatie de conceptualisering van het begrip draagvlak verder uit.

1.3 Conceptualisering van het begrip draagvlak

Zowel 'natuur' als 'draagvlak' zijn voorbeelden van plastic woorden (Aarts, 2009): Niemand is tegen natuur of tegen draagvlak in algemene zin. Kenmerk van plastic woorden is dat ze niet eenduidig gedefinieerd zijn, maar wel per definitie een positieve connotatie hebben. Ook Hajer stelt dat draagvlak (en betrokkenheid) contextloze begrippen zijn: ze krijgen pas betekenis in een specifieke institutionele inbedding (Hajer, 2009). Maar zodra ze ingevuld worden in zo'n concrete context, ontstaat de strijd over deze invulling: wat is precies de betekenis van natuur en wat moet onder draagvlak en betrokkenheid worden volstaan? In concrete discussies kunnen de voorheen plastic begrippen plotseling sterk gepolitiseerd worden en worden gebruikt als strategie om claims van actoren op het ruimtegebruik kracht bij te zetten (Duineveld en Beunen, 2006). De vermeende afwezigheid van draagvlak voor een plan wordt dan een strategisch argument tegen het plan; het wordt gebruikt om een natuurbeschermingsplan te *framen* als onwenselijk, als 'tuinieren met belastinggeld' of als 'elite-natuur' (Buijs et al., 2011). Het is daarom van belang om te onderkennen dat draagvlak naast een inhoudelijke betekenis ook een strategische of discursieve betekenis kent, waarbij het wordt gebruikt om een bepaalde visie te legitimeren of te de-legitimeren.

Er bestaan verschillende visies over de inhoudelijke definitie van de term draagvlak, die gedeeltelijk ook samenhangen met specifieke maatschappij-, bestuurs- en wetenschapsopvattingen (De Bakker en Van Koppen, 2009). Hierbij heeft er ook altijd een spanningsveld bestaan tussen de theoretische conceptualisering van het begrip draagvlak en de wens om tot een set van bruikbare indicatoren te komen op landelijk niveau. Een hele recht-toe-recht-aan definitie van draagvlak is 'de mate van acceptatie of waardering van natuurbeleid en/of natuurbeheer' (Elands en Turnhout, 2009). Alhoewel deze betekenis in het beleidsdiscourse en in de media nog steeds dominant is, is deze definitie de afgelopen jaren in wetenschappelijke kring vaak bekritiseerd en aangepast (De Bakker en Van Koppen, 2009). Allereerst wordt vaak onderscheid gemaakt tussen draagvlak voor natuur en draagvlak voor natuurbeleid, waarbij een relatie tussen beide vormen van draagvlak werd verondersteld (Buijs en Volker, 1997). Al snel werd ook een meer actieve component toegevoegd aan het begrip draagvlak, en werd gesproken over passief draagvlak (acceptatie van beleid) en actief draagvlak (zelf een actieve bijdrage leveren aan natuurbeheer) (Buijs et al., 1998) en het vergelijkbare onderscheid tussen intensief en extensieve natuurbetrokken activiteiten (De Bakker et al., 2007). Dit onderscheid tussen passief en actief draagvlak is de laatste jaren verder geaccentueerd, en veel nadruk is komen te liggen op de actieve betrokkenheid van burgers bij de vormgeving van het natuurbeleid (participatie in het beleid) en bij het daadwerkelijke natuurbeheer (o.a. vrijwillig landschapsbeheer) (Bakker en Overbeek, 2005; De Bakker et al., 2007; Elands en Turnhout, 2009). Het onderscheid tussen actief draagvlak en passief draagvlak wordt tegenwoordig vaak vertaald als acceptatie van en betrokkenheid bij het natuurbeheer. Ook de mentale betrokkenheid bij natuur en landschap is echter een belangrijk onderzoeksveld gebleven. Een belangrijke toevoeging is de nadruk op de *praktijken* waarbinnen draagvlak wordt geconstrueerd (De Bakker et al., 2007; Van Koppen, 2002). Deze sociale praktijken worden gedragen door een toenemende variëteit aan maatschappelijke arrangementen waarbinnen natuurbeleid en natuurbeheer vorm krijgen. De tot voor kort dominante positie van het Rijk en de terreinbeherende organisaties lijkt zich in snel tempo te verbreden, waarbij deze actoren aangevuld worden met andere actoren zoals lagere overheden, lokale initiatieven en 'biocultural creatives' (zoals Triple E of Stichting wAarde; Elands en Van Koppen, 2012). Dit betekent ook dat draagvlak een dynamisch en contextueel begrip is, verbonden aan concrete praktijken. Het is dan ook niet

mogelijk om te spreken over *het* draagvlak voor de natuur of natuurbeleid en beheer. Altijd moet de specifieke context worden gedefinieerd: draagvlak voor welke aspecten van natuurbeheer? Op welke plek, met welke doel en welke historie? Bij welke actoren en coalities? En in welke strategische en discursieve context?

Zoals geschetst worden de dimensies acceptatie en betrokkenheid momenteel in de literatuur vrij algemeen gekoppeld aan draagvlak. Auteurs verschillen daarbij van mening over de vraag of beide dimensies onder het begrip draagvlak vallen (zoals o.a. betoogd door de Boer en Schulting, 2002), of dat betrokkenheid als zelfstandig begrip naast het begrip draagvlak moet worden gedefinieerd (o.a. Elands en Turnhout, 2009). Mede omdat het begrip draagvlak in de beleidsarena een veelgebruikt begrip is, kiezen wij er in dit rapport voor om aan te sluiten bij de brede definitie van draagvlak, inclusief de betrokkenheid van burgers bij natuurbeleid en beheer. Draagvlak kan dan gedefinieerd worden als *de acceptatie van en betrokkenheid bij natuurgerelateerde sociale praktijken door actoren in de maatschappij*.

Acceptatie definiëren hierbij wij als *de mate waarin een proces en de uitkomst worden gesteund en geaccepteerd door deelnemers en buitenstaanders van dat proces* (naar Michels, 2011). In deze definitie lijkt acceptatie eenrichtingsverkeer waarbij actoren het elders geformuleerde beleid al dan niet accepteren. Alhoewel zo'n top-down benadering van bestuur nog regelmatig voorkomt, zijn actoren in meer governance-achtige processen al in de voorbereidende fase betrokken in een proces van afstemming van doelen en middelen. Zoals ook door de verwijzing in de definitie naar het belang van het proces blijkt, is acceptatie nauw verbonden met de bestuurlijke arrangementen waarbinnen het beleid en beheer wordt geformuleerd en is het daarmee ook afhankelijk van sociale interacties tussen actoren. Vaak worden hierbij drie belangrijke factoren onderscheiden: inhoudelijke, procedurele en relationele (Daniels en Walker, 1997). Inhoudelijke factoren hebben hierbij betrekking op convergentie of divergentie van visies op o.a. de doelen, de middelen en arrangementen van het onderhavige beleid. Terecht is daarom in eerder draagvlakonderzoek expliciet aandacht besteed aan de meer algemene waarden, beelden en visies van actoren op de natuur, vaak samengevat in het begrip natuurbeelden (Buijs, 2009b). Alhoewel de relatie tussen natuurbeelden enerzijds en acceptatie van natuurbeleid anderzijds veel complexer is dan vaak wordt verondersteld (o.a. door het eerdergenoemde belang van sociale relaties en procedures), blijkt uit onderzoek dat afwijkende waarden en visies wel degelijk vaak ten grondslag liggen aan conflicten in het natuurbeheer (Buijs, 2009b). Als zodanig vormen natuurbeelden in onze visie geen onderdeel van het draagvlak voor natuur, maar zijn ze wel een belangrijke verklaringsbron voor acceptatie, initiatief en verzet.

Het is zinvol om onderscheid te maken tussen *authentieke* en *heteronome* vormen van acceptatie. Authentieke acceptatie is volgens Lucke (1995) gebaseerd op kennis of normatieve overtuigingen. Acceptatie is echter lang niet altijd gebaseerd op grondige afwegingen en contemplatie, maar vaak op basis van gewoonte, opportunistische aanpassing of een gebrek aan alternatieven. Het zal duidelijk zijn dat de eerste, autonome vorm van acceptatie, stabiel is en een sterker teken van draagvlak dan de meer heteronome vormen die meer met pragmatische en opportunistische overwegingen te maken hebben (De Bakker, 2002). Tenslotte bestaat er nog een derde vorm van acceptatie: non-acceptatie. Ook hierin zijn diverse vormen te onderscheiden, vooral in de mate waarin non-acceptatie tot actie leidt in de vorm van protest en verzet (Buijs, 2009a; De Bakker, 2002).

De tweede component van draagvlak is betrokkenheid. Hierbij gaat het niet meer om het accepteren van natuurbeleid van andere actoren, maar het zelf bijdragen aan behoud en bescherming van natuur.

Betrokkenheid kan hierbij gedefinieerd worden als *de kracht die individuen verbindt aan het ondernemen van actie relevant voor de natuur* (gebaseerd op Meyer en Herscovitch, 2001). In deze definitie is ruimte voor twee verschillende aspecten van betrokkenheid: betrokken *voelen* en betrokken *zijn*. Betrokken voelen gaat over de mentale of 'emotionele' betrokkenheid bij natuur, landschap en speciale plekken. Betrokken zijn gaat over meedoen, oftewel de 'materiële' betrokkenheid bij het natuurbeheer, in de vorm van burgerinitiatief of burgerprotest, beleidsparticipatie, vrijwillig landschapsbeheer, aankoop- of stemgedrag (De Bakker et al., 2007).

De toegenomen aandacht voor betrokkenheid van andere actoren bij het natuurbeleid sluit nauw aan bij de gewijzigde maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen natuurbescherming zich bevindt. Meer nadruk op governance en recente bezuinigingen in het natuurbeleid aan de ene kant, en individualisering en glocalisering aan de andere kant hebben geleid tot meer aandacht voor betrokkenheid van burgers en andere actoren. Deze betrokkenheid kan op een groot aantal motieven gebaseerd zijn, variërend van morele betrokkenheid bij de bescherming van biodiversiteit, emotionele betrokkenheid bij specifieke plekken tot de behoefte aan sociale contacten of het benutten van economische kansen van recreatief aantrekkelijke landschappen.

In tegenstelling tot het begrip acceptatie, impliceert betrokkenheid niet het primaat van overheid en andere instituties in het beschermen van de natuur. Zowel participatie van burgers in het beleid als initiatieven die burgers zelf min of meer los van geïnstitutionaliseerde natuurbeschermers of overheden ondernemen vallen onder deze definitie. Hiermee kunnen burgerinitiatieven wel begrepen worden vanuit het concept betrokkenheid, maar niet vanuit acceptatie. Aan de andere kant is het weinig reëel om te veronderstellen dat alle Nederlandse burgers actief betrokken zouden willen en kunnen zijn bij het natuurbeleid. In de termen van de WRR: alleen van burgers die zich enerzijds uitgedaagd voelen (er moet een wezenlijk persoonlijk of groepsbelang in het spel zijn) en anderzijds voldoende toegerust voelen (beschikken over de vaardigheden om invloed uit te oefenen) kan verwacht worden dat ze actieve betrokkenheid nastreven (WRR, 2012). Uit onderzoek blijkt dat slechts 4% actief wil meewerken aan lokaal groen. Nog eens 35% wil graag meedenken of meebeslissen. De overige 61% heeft dus geen interesse in het leveren van een actieve bijdrage aan natuurbescherming (De Bakker et al. 2007). Draagvlak voor natuurbeleid beslaat daarom in onze ogen het gehele palet tussen passieve, al dan niet 'authentieke' acceptatie van het beleid tot actieve bijdrage aan natuurbeheer onafhankelijk van het vigerende beleid. Hierbij kunnen zelfs actieve protesten tegen natuurbeheer gebaseerd zijn op positieve betrokkenheid bij de natuur, maar dan gebaseerd op een afwijkende visie op de gewenste doelen van dat beheer (Buijs, 2009a).

Draagvlak heeft naast de inhoudelijke kant van acceptatie, betrokkenheid en arrangementen ook nog een argumentatieve of retorische kant. In discussies over natuurbeheer wordt het begrip draagvlak vaak expliciet gebruikt als *legitimatie* of juist als *de-legitimatie* van een specifiek plan. Draagvlak wordt dan een argument in de lokale en landelijke politieke arena rondom formulering en uitvoering van het natuurbeleid. Daarom is het van belang om ook aandacht te schenken aan de legitimerende kracht van het gebruik van het begrip draagvlak.

Met de toegenomen aandacht voor de maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid is ook de legitimerende kracht van het draagvlak-argument toegenomen. Deze legitimatie kent minimaal drie bronnen: democratische, procesmatige, en pragmatische bronnen van legitimiteit (Bremner et al., 2008; Keulartz en Leistra, 2008). Allereerst wordt draagvlak vaak gepresenteerd als een democratisch ideaal. Democratisch beleid moet enerzijds worden gedragen door de bevolking. Belangrijk hierbij is natuurlijk: bij wie moet er draagvlak zijn: bij lokale actoren, of bij de Nederlandse bevolking als geheel. Dit is direct gerelateerd aan democratische en bestuurlijke visies rondom representatieve versus participatieve democratie en government versus governance. De procesmatige bron van legitimiteit is nauw verbonden met deze democratische bron: beleid dat transparant is en waarbij een zorgvuldig proces gevolgd is met het horen van alle relevante stakeholders wordt vaak gezien als een legitieme vorm van besluitvorming. Gesloten processen worden daarbij gezien als niet-democratisch en daarmee als niet legitiem (Keulartz en Leistra, 2008). Tenslotte wordt draagvlak vaak als pragmatisch argument gebruikt: als er geen draagvlak is voor het beleid wordt de implementatie in de praktijk problematisch. Door de ervaringen met de moeizame implementatie van natuurontwikkelingsplannen en Natura 2000-projecten heeft dit pragmatische argument de laatste jaren aan kracht gewonnen.

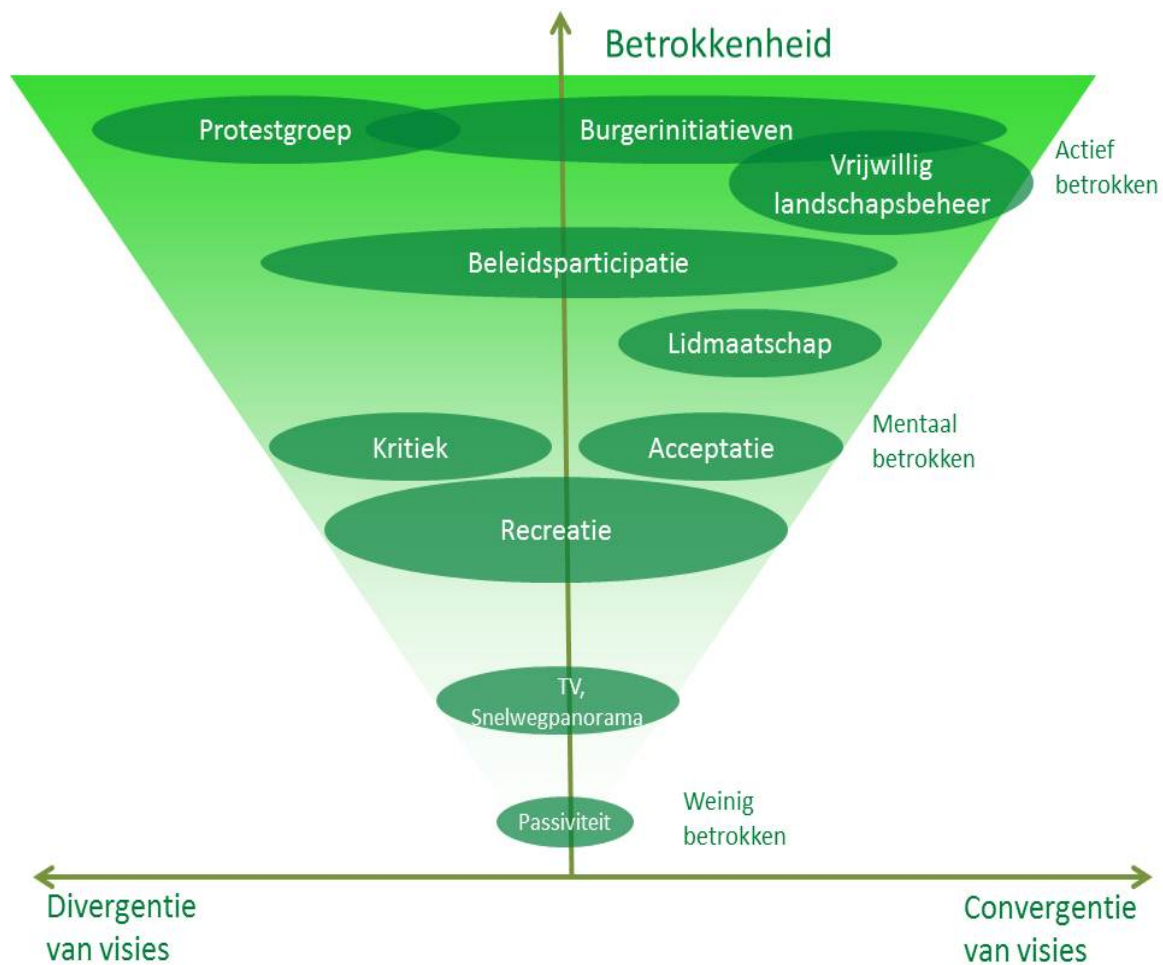
Om dit strategisch gebruik van verwijzingen naar het (ontbreken van) draagvlak voor het natuurbeleid te omvatten is het in onze ogen nuttig om een discourse-analyse uit te voeren naar de argumenten die worden gebruikt in discussies in de media over de maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid. In hoofdstuk 2 gaan we met behulp van een discourse analyse dieper in op hoe visies op draagvlak worden gebruikt om het

natuurbeleid te legitimeren en te de-legitimeren. Soms gaat dit meer impliciet, soms gebeurt dit zeer expliciet, waarbij gesproken kan worden over de framing van beleid en beheer door actoren (Buijs et al., 2011). Zoals in hoofdstuk 2 zal blijken, bestaan er duidelijk verschillende opvattingen over de aan- of afwezigheid van draagvlak en het belang hiervan, waarbij verschillende soorten argumenten strategisch worden ingezet om een betoog te onderbouwen. Zo'n betoog kan daarbij variëren van 'het dominante natuurbeleid doet recht doet aan het brede draagvlak onder de bevolking' tot 'er is weinig draagvlak voor natuurbeleid omdat dit teveel gejuridiseerd is en teveel is gericht op 'elite-natuur'.

Omdat draagvlak zich in concrete praktijken ontwikkelt en manifesteert, zijn naast acceptatie en betrokkenheid ook de maatschappelijke arrangementen waarbinnen het natuurbeheer plaatsvindt van belang. De arrangementen waarbinnen het natuurbeheer plaatsvindt zijn een belangrijke context waarbinnen betrokkenheid en acceptatie tot stand komen. Zo zijn de institutionele arrangementen sterk bepalend voor de mate waarin burgers zich toegerust voelen om hun steentje bij te kunnen dragen (WRR, 2012). Ook blijken veel lokale protesten mede te escaleren omdat natuurorganisaties ervaren worden als naar binnen gekeerde machtsblokken met weinig voeling voor lokale behoeften en betekenissen. Kritiek richt zich daarbij niet alleen op de inhoudelijke visies op natuurbeheer, maar ook op de arrangementen waarbinnen dat tot stand komt (Buijs et al., 2011). Zowel door kritiek op de betekenissen van natuur zoals gehanteerd door de dominante actoren in het natuurbeheer (gebaseerd op EHS en biodiversiteit) als door de gevoelde behoefte om de mentale betrokkenheid bij de natuur in de woonomgeving om te zetten in financiële, organisatorische en fysieke betrokkenheid lijken nieuwe arrangementen van natuurbeheer sterk in opkomst (Salverda en Van Dam, 2008). Dergelijke initiatieven worden daarbij onderdeel van de arrangementen, stevig verankerd met al bestaande arrangementen of als min of meer zelfstandig, concurrerend arrangement.

Concluderend

We hebben in deze paragraaf een pleidooi gehouden voor een brede visie op het begrip draagvlak, met aandacht voor diverse vormen van acceptatie en non-acceptatie, convergentie en divergentie van visies en beelden, en mentale en materiële vormen van betrokkenheid. Tenslotte hebben we betoogd dat draagvlak naast een inhoudelijke kant ook een discursieve of retorische kant heeft in de strijd om de ruimte die onderzocht kan worden met behulp van een discourse-analyse. In onze ogen staan hierbij twee complementaire dimensies van draagvlak centraal: acceptatie en betrokkenheid. Acceptatie kan hierbij veralgemeniseerd worden als de convergentie en divergentie van doelen, middelen en arrangementen. Ook betrokkenheid kent diverse gradaties, oplopend van weinig betrokken, via mentale betrokkenheid tot actieve of materiële betrokkenheid. In onderstaande figuur zijn enkele maatschappelijke uitingsvormen van draagvlak weergegeven op deze twee dimensies. De vorm van deze figuur laat zien dat de intensiteit van divergentie en convergentie van visies toeneemt naarmate de betrokkenheid toeneemt. Bij weinig betrokkenheid is er weinig reflectie op het beleid en is er sprake van passiviteit. Actoren zullen weinig uitgesproken visies hebben, en daarmee ook weinig divergerende of convergerende visies. Bij mentale betrokkenheid kunnen visies van actoren sterker convergeren of divergeren met dominante visies. Dit komt echter alleen tot uiting in passieve vormen van acceptatie of kritiek. Actoren die ook materieel betrokken zijn hebben vaak nog explicietere standpunten en kunnen deze op allerlei manieren in praktijk brengen: vrijwillig landschapsbeheer is gebaseerd op convergentie van visies, terwijl protest gebaseerd is op divergentie. Burgerinitiatieven en beleidsparticipatie kunnen zowel gebaseerd zijn op convergentie als divergentie van visies. Tussen deze vormen van betrokkenheid bestaan ook vaak overlap.



Figuur 1.2
Vormen van betrokkenheid.

Definitie van draagvlak

Gebaseerd op deze discussies definiëren wij draagvlak in dit rapport zeer breed als:

De acceptatie van en betrokkenheid bij natuurgerelateerde sociale praktijken door actoren in de maatschappij.

Draagvlak is daarbij niet alleen een uitkomst van sociale praktijken, maar wordt ook gevormd en geconstrueerd in dergelijke praktijken en is dus direct gekoppeld aan de arrangementen waarbinnen natuurbeleid en beheer vorm wordt gegeven. Maatschappelijk draagvlak bestaat dus uit twee dimensies: acceptatie van het geïnstitutionaliseerde natuurbeheer en betrokkenheid bij de uitvoering van natuurbeheer.

Acceptatie wordt daarbij gedefinieerd als:

De mate waarin een proces en de uitkomst worden gesteund en geaccepteerd door deelnemers en buitenstaanders van dat proces

en betrokkenheid wordt gedefinieerd als:

De kracht die individuen verbindt aan het ondernemen van actie ter bescherming of versterking van de natuur.

Het begrip natuur kan hierbij breed worden opgevat en is afhankelijk van de definitie die de actoren zelf hanteren.

1.4 Indicatoren

Erkenning van het belang van sociale praktijken waarbinnen draagvlak tot stand komt leidt direct tot een prangende uitdaging in draagvlakonderzoek: het vinden van betrouwbare, valide en betekenisvolle indicatoren voor het beschrijven van het draagvlak voor natuur en natuurbeleid bruikbaar voor beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling op landelijk schaalniveau. Centraal hierin staat een probleem van scaling: net zoals er een schalingsprobleem kan bestaan in het beleid, tussen (o.a.) beleidspraktijken op mondiaal, Europees of landelijk niveau en de beheerpraktijk op lokaal en regionaal niveau, zo bestaat er ook een schalingsprobleem in het op een valide manier beschrijven van het draagvlak in landelijke relevante termen. Immers, de meeste onderzoekers zijn het er over eens dat draagvlak bij voorkeur in concrete sociale praktijken moet worden onderzocht (De Bakker et al., 2007; Buijs et al., 2012; Van Koppen, 2002). Een kenmerk van sociale praktijken is echter het belang van de (meestal lokale) context waarbinnen dat draagvlak zich al dan niet ontwikkelt. Het opschalen van dergelijke analyses naar meer generieke uitspraken is daarmee een groot, en eigenlijk zelfs een epistemologisch probleem. Daarnaast heeft de relatie tussen een lokaal en een landelijk niveau van draagvlak ook een normatieve component, gerelateerd aan o.a. discussies over representatieve en participatieve vormen van democratie, of discussies over het 'collectieve belang' van biodiversiteit versus het lokale belang van een toegankelijk recreatiegebied.

Zowel om inhoudelijke (er is al veel relevant en bruikbaar onderzoek gedaan) als pragmatische redenen (er was geen ruimte in dit project tot nieuwe dataverzameling) stellen wij voor om veel van de eerder gebruikte indicatoren te blijven gebruiken. De uitdaging van het opschalen van kennis over de rol van draagvlak in lokale praktijken van natuurbeheer naar hoger schaalniveau valt buiten de scope van deze studie en zal pas bij de aanbevelingen weer terugkomen.

Op basis hiervan komen we tot de volgende hoofdstukindeling:

- Inventarisatie van visies (discoursen) in maatschappij en media over draagvlak voor natuurbeleid (hoofdstuk 2)
- Actieve betrokkenheid bij lokale praktijken van natuurbeheer (hoofdstuk 3)
- Landelijke betrokkenheid via (politieke) acties en lidmaatschappen (hoofdstuk 4)
- Ervaren belang natuurbescherming buiten handelingspraktijken: recreatievoorkeuren en beleving, houdingen en natuurbeelden (hoofdstuk 5)
- Interpretatie en conclusies (hoofdstuk 6)

In deze hoofdstukken worden bestaande indicatoren behandeld en geactualiseerd en worden aangevuld met nieuwe suggesties voor indicatoren. De nieuwe indicatoren zijn overigens niet meer dan suggesties voor indicatoren. De onderbouwing van deze indicatoren moet nog beginnen en valt buiten de scope van deze studie.

Bestaande indicatoren:

- Lidmaatschappen (Compendium van Leefomgeving, 2012; De Bakker et al., 2007; §4.2)
- Vrijwilligerswerk (De Bakker et al., 2007; §3.3)
- Houding over natuurbescherming (De Bakker et al., 2007; SCP, 2011; §5.1)
- Natuurbeelden (Buijs en Volker, 1997; Buijs, 2009; §5.2)
- Recreatie (Compendium voor de Leefomgeving 2012; §3.4)
- Beleving (Compendium voor de Leefomgeving 2012; §5.3)

Nieuwe indicatoren:

- Discoursen over draagvlak en natuurbeheer (hoofdstuk 2)
- Burgerinitiatieven (§3.2)
- Lokale politieke actie (§3.4)
- Landelijke politieke acties (§4.1)
- Donaties aan natuurorganisaties (§4.2)

2 Discourse analyse over draagvlak in natuurbeleid

2.1 Introductie

Door ingrijpende bezuinigingen en hervormingen zijn binnen het natuurbeleid sinds het aantreden van staatssecretaris Bleker (eind 2010) felle discussies gevoerd over de inhoud van het beleid en het (gebrek aan) maatschappelijk draagvlak voor dat beleid (De Lijster, 2011). In deze discussie worden soms ook felle verwijten gemaakt aan het adres van natuurbeschermers. Zo zouden zij zich onvoldoende bekommeren om het maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en veel te technocratisch handelen. Niet zelden wordt er in deze context gesproken over een afkalvend draagvlak voor het Nederlandse natuurbeheer en natuurbeleid. Dergelijke uitspraken zijn inderdaad in veel media te vinden, maar in deze tijden van bezuinigingen zijn er ook veel mensen die zich juist uitspreken tegen de mogelijke nieuwe richting in het natuurbeleid en voor een sterk beleid waarin de natuur goed wordt beschermd. Om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke discussies en opvattingen hebben we een 'discourse-analyse' uitgevoerd, waarin is gekeken naar opvattingen over draagvlak en het strategische gebruik van dit draagvlak in discussies over het Nederlandse natuurbeheer en natuurbeleid. Het doel van een dergelijke analyse is het ontrafelen van de belangrijkste discussielijnen en opvattingen, resulterend in een aantal samenhangende discoursen. De centrale vraag hierbij is:

Hoe wordt er in publieke discussies en media in Nederland gesproken over draagvlak voor het natuurbeleid en natuurbeheer?

Om deze vraag te beantwoorden zijn in totaal 189 artikelen verzameld en geanalyseerd, onderverdeeld in artikelen in de media (krantenartikelen, opiniestukken, tv-items en internetartikelen), beleidsdocumenten (kamerstukken, provinciale stukken, brieven aan politici of de Tweede Kamer), internetdiscussies (geenstijl.nl, fok.nl, nu.nl, joop.nl, websites van kranten) en onderzoeksrapporten. De focus lag hierbij op bronnen uit media en internetdiscussies tussen 2008 en medio 2012, zodat de uiteindelijke discoursen ook de recente publieke discussies over draagvlak en natuurbeleid weergeven. De analyse is uitgevoerd in mei-juni 2012. Hierdoor zijn er geen bronnen meegenomen die spreken over het beleid na die tijd, en dus ook geen bronnen in verband met de uitkomst van de verkiezingen in september 2012.

2.2 Discourse analyse

Een discourse kan worden gezien als een cluster van ideeën, concepten en categorisaties die worden geproduceerd en getransformeerd in een bepaalde praktijk en waardoor betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten (Hajer, 1997). Een discourse vormt een cluster van opvattingen waarmee betekenis wordt gegeven aan denken en praten, maar ook aan het handelen in de praktijk. Binnen een discourse worden verschillende argumenten met elkaar in verband gebracht. Deze argumenten kunnen in de context van dit rapport bijvoorbeeld betrekking hebben op de interpretatie van het begrip draagvlak, natuurbeelden, de relatie economie-ecologie en governance-visies.

Het concept discourse kent veel verschillende definities en wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Vaak zijn discoursen terug te vinden in discussies, waarin zij bewust of onbewust worden gebruikt om een bepaalde stellingname te onderbouwen. Hierbij is het goed mogelijk dat een actor meerdere discoursen

aanhangt of elementen uit meerdere discoursen gebruikt in zijn standpunten. Soms ontstaan ook impliciete of expliciete discourse-coalities, waarbij partijen een min of meer gezamenlijk discours aannemen en uitdragen. De pleidooien voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden (plan Ooievaar) zijn hiervan een bekend voorbeeld, waarbij diverse natuurorganisaties, ecologen, beleidsmakers en economische actoren een gezamenlijk pleidooi hielden over de voordelen van dergelijke natuurontwikkeling.

De discourse analyse is een gevestigde kwalitatieve manier van onderzoek, die in dit artikel wordt gebruikt om de maatschappelijke discussie over draagvlak in het natuurbeleid te omvatten. De analyse is uitgevoerd met een vooraf samengestelde lijst van aandachtspunten die een aantal (mogelijke) discursieve elementen bevat. Deze aandachtspunten sluiten aan bij de conceptualisering van draagvlak zoals in hoofdstuk 1 is beschreven en zijn weergegeven in figuur 2.1. Aan de hand van deze lijst zijn de belangrijkste discussielijnen en standpunten in de bronnen van dit onderzoek verzameld en geanalyseerd. Deze analyse leidde tot een brede verzameling van opvattingen over draagvlak en natuurbeleid. Met mind-maps zijn een aantal clusters van opvattingen gemaakt, die na verdere analyse en bestudering van bronnen uiteindelijk zijn geïntegreerd in de vijf omvangrijkste discoursen. In figuur 2.2. zijn deze discoursen kort weergegeven. De kolommen zijn gebaseerd op de aandachtspunten uit figuur 2.1. Het aspect van betrokkenheid, is hierbij geïntegreerd in de kolommen 'betekenis natuur en emotionele betrokkenheid'(emotie) en 'bestuurlijke verhoudingen (actie).

1) Definitie en belang van draagvlak - Definitie draagvlak - Draagvlak belangrijk? - Waarom belangrijk? Wat te doen als draagvlak ontbreekt? - Draagvlak aanwezig? Waarvoor en wanneer wel/niet? 2) Betekenissen natuur - Is er aandacht voor andere belangen naast natuur en welke afweging wordt gemaakt? - Is er aandacht voor afwijkende betekenissen van natuur en welke afweging wordt gemaakt? 3) Betrokkenheid - Is er nu (voldoende) betrokkenheid van burgers en private actoren en hoe belangrijk is dat bij - o Natuurbescherming - o Besluitvorming over natuur - o Natuurconsumptie - Welke vorm kan/moet betrokkenheid aannemen, welke rol spelen organisaties daarbij? 4) Bestuurlijke verhoudingen - Visie op/voorkeur voor vormen van governance - De rol van verschillende actoren in natuurbeheer - Belang van en raakvlak tussen schaalniveaus - Toegang - o Voor burgers en private actoren - o Rol van de overheid - Machtsverhoudingen
--

Figuur 2.1

Aandachtspunten discourse analyse draagvlak.

Discours	Belangrijkste kenmerken	Draagvlak voor natuur en natuurbeleid	Betekenis natuur en emotionele betrokkenheid	Bestuurlijke verhoudingen
Breed draagvlak	Breed draagvlak voor natuur en ('oude') natuurbeleid. Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.	Groot draagvlak voor natuur en beleid. Draagvlak gebruikt als legitimering van kritiek op 'afbraak' van natuurbeleid in recente hervormingen en bezuinigingen.	Grote emotionele betrokkenheid. Boosheid en andere emotionele argumentaties. Gevarieerd natuurbeeld, met aandacht voor wildernis, biodiversiteit en arcadische landschappen.	Enige aandacht voor actieve lokale betrokkenheid. De overheid (kabinet Rutte-1) kleedt het natuurbeleid uit.
Kloof tussen beleid en beleving	Wel draagvlak voor natuur, minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	Groot draagvlak voor natuur, maar kritiek op lokale uitvoering beleid. Draagvlak kalft af omdat het natuurbeleid niet voldoende aansluit bij de lokale natuurbeleving van burgers.	Vaak grote emotionele betrokkenheid. Natuurbeeld gebaseerd op aantrekkelijk en toegankelijk landschap.	Lokale partijen moeten invloed hebben op de invulling van het Nederlandse natuurbeleid. Beslissingen op basis van participatieve democratie in plaats van representatieve democratie.
Nederland op slot	Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op jurisdisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.	Draagvlak voor beleid niet aanwezig vanwege rigide natuurwetgeving. Tegenstelling economie-ecologie, waarbij ecologie noodzakelijke economische ontwikkelingen remt.	Vaak een functioneel natuurbeeld.	Kritiek op technocratisering en jurisdisering van natuurbeleid. Kritiek op 'klakkeloos volgen' Europees beleid. Strenge wetgeving dient te worden versoepeld, meer en bredere belangenafwegingen op gebiedsniveau.
Bestuurlijke onwil	'Ivoren toren'. Gebaseerd op bredere kloof burger-politiek. Geen draagvlak voor natuurbeleid.	Draagvlak totaal niet aanwezig. Bestuurlijke elite doet van bovenaf wat men zelf wenselijk acht zonder zich om draagvlak te bekommeren.	Onduidelijke natuurbeelden.	Ivoren toren. Top-down tot in het extreme. Burgers hebben nauwelijks invloed en nauwelijks toegang tot instituties.
Biodiversiteit boven draagvlak	Behoeft aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit. Primaat van de ecologische wetenschap.	Natuurwaarden zijn belangrijker dan draagvlak. Natuurwaarden staan onder druk door bestuurlijke behoefte aan draagvlak.	Grote emotionele betrokkenheid. Focus op biodiversiteit.	Sterke instituties zouden het natuurbelang moeten vertegenwoordigen. Weinig aandacht voor actieve lokale betrokkenheid.

Figuur 2.2

De vijf belangrijkste discourses over draagvlak binnen de domeinen natuurbeheer en natuurbeleid.

Hoewel deze vijf discoursen een ideaaltypische categorisatie vormen, geven ze niettemin een groot deel van de discussie omtrent draagvlak en natuurbeleid weer en bieden zij aan veel gangbare opvattingen een plaats. De discoursen sluiten elkaar niet altijd uit: enige overlap is soms aanwezig. Zo is er vanuit zowel het discours 'Kloof tussen beleid en beleving', als de discoursen 'Nederland op Slot' en 'Bestuurlijke onwil' kritiek op gewortelde instituties in het natuurbeleid. Er zijn ook voorbeelden van actoren die gebruik maken van (elementen uit) meerdere discoursen.

Aan alle vijf bovenstaande discoursen wordt regelmatig gerefereerd in de discussies. Wel lijkt op basis van een scan van de bronnen van deze analyse en een vergelijking hiervan met de vijf uiteindelijke discoursen de conclusie gerechtvaardigd dat er het meest wordt gerelateerd aan de discoursen *breed draagvlak voor natuurbescherming* en *kloof tussen beleid en beleving*, waarbij de eerste nog iets prominenter aanwezig is. Argumenten uit de discoursen *bestuurlijke onwil* en *biodiversiteit boven draagvlak* worden minder vaak gebruikt, hoewel ze wel degelijk herkenbaar zijn in de discussies. *Nederland op slot* neemt qua omvang een tussenpositie in.

2.2.1 Breed draagvlak voor natuurbescherming

*'De natuur in Nederland moet beter beschermd worden'*¹

Volgens dit discours bestaat er in Nederland nog steeds een breed maatschappelijk draagvlak voor de bescherming van natuur en biodiversiteit. De natuur in Nederland wordt door velen gewaardeerd en draagt bij aan een goed leefklimaat voor zijn inwoners. Ook wordt er vaak gesteld dat er veel mensen genieten van de natuur en daarin naar tevredenheid recreëren. Expliciet wordt hierbij gewezen op draagvlakquêtes en andere studies over de waardering van natuur. De omslag in het natuurbeleid onder het eerste kabinet Rutte heeft ook tot een omslag in dit discours geresulteerd. Waar het discours oorspronkelijk een gematigde toon aansloeg ('het gaat goed met natuur, natuurbeleid en maatschappelijk draagvlak'), spreekt het zich nu in veel felle bewoordingen uit en verzet het zich tegen dit nieuwe beleid. Het veronderstelde draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid (voor Bleker) wordt hierbij gebruikt als argument tegen de '*afbraak*' van het natuurbeleid sinds het aantreden van kabinet Rutte-1. Er wordt in dat verband vaak van '*natuurverkwanseling*' gesproken. Gebaseerd op dezelfde argumenten als vóór 2010 wordt sindsdien fel stelling genomen tegen de bezuinigingen op natuur en de hervormingen in de (concept) nieuwe Natuurwet. Hiermee is er sprake van een polarisatie en verandering van toon in dit discours. Opnieuw worden hierbij onderzoeken aangehaald, die ditmaal suggereren dat een grote meerderheid van de Nederlanders vindt dat deze nieuwe Natuurwet een ongewenste verslechtering is van het natuurbeleid.

Het probleem zit volgens dit discours juist in een gebrek aan afdoende natuurbescherming sinds het aantreden van Bleker. Aanhangers pleiten vaak voor het afmaken van de EHS en voor een betere natuurbescherming. Men vindt dat er in het nieuwe natuurbeleid te weinig aandacht is voor natuur en biodiversiteit en dat er teveel aandacht is voor andere belangen, zoals de landbouwsector en financiële aspecten: *dit kabinet snapt het belang van natuur niet*. Het natuurbeleid dient de natuur dan ook beter te beschermen dan momenteel het geval is. Over hoe dit organisatorisch geregeld moet worden en in wat voor arrangementen dit vorm zou moeten krijgen verschillen de meningen binnen het discours. Velen stellen dat er meer daadkracht vanuit de overheid nodig is (daarmee raakt het discours aan het discours 'Biodiversiteit boven draagvlak'), maar er zijn er ook die vragen om meer lokale betrokkenheid. Aanhangers van dit discours uiten vaak hun eigen betrokkenheid bij de natuur, evenals die van hun omgeving. Draagvlak wordt in dit

¹ De citaten zijn afkomstig uit de bronnen waarop de discours-analyse is gebaseerd

discourse gezien als actief strevenswaardig en heeft een belangrijke rol in de discussie. Het veronderstelde maatschappelijke draagvlak voor natuurbeheer wordt expliciet gebruikt als legitimering van een pleidooi tegen de recente wijzigingen in het natuurbeleid.

Momenteel is dit één van de dominante discoursen over het draagvlak in natuurbeleid. Het wordt veel aangenomen door allerlei partijen die vinden dat er te weinig gedaan wordt voor bescherming van de natuur in Nederland. In opiniestukken en internetdiscussies is het discourse veelvuldig te zien. Ook in publieke standpunten van de politieke oppositie ten tijde van het kabinet Rutte-1 is het zichtbaar, bijvoorbeeld in uitspraken van leden van PVDA, GroenLinks, SP en D66. Veel organisaties die opkomen voor de belangen van natuur, landschap of milieu spreken zich uit tegen de nieuwe richting in het natuurbeleid en maken daarbij gebruik van dit discourse. Er lijkt zich daarmee een brede coalitie gevormd te hebben die dit discourse gebruikt om het belang van natuurbescherming te verdedigen.

2.2.2 Kloof tussen beleid en beleving

‘Ecologen lijken het primaat over natuur te krijgen’

In dit discourse wordt er een kloof geschetst tussen het Nederlandse natuurbeleid en de (lokale) natuurbeleving van de Nederlandse burger. Er wordt gerefereerd aan afwijkende natuurbeelden tussen beleid en burgers. Hierbij wordt gesproken van een kloof tussen biodiversiteit en emotie, tussen ecologie en beleving, of tussen de ethische en de esthetische aspecten van natuurbeheer. Vaak wordt in dit discourse verwezen naar de emotionele betrokkenheid van burgers bij natuur. Gesteld wordt hierbij dat het Nederlandse (en Europese) natuurbeleid niet meer aansluit bij de Nederlandse natuurbeleving, en dat als gevolg daarvan het draagvlak voor het natuurbeleid en natuurbeheer afneemt. Sommigen spreken in deze context over *elite-natuur*, die er alleen is voor de kleine club natuurbeschermers. De toon van dit discourse lijkt de afgelopen jaren niet veel veranderd: het bestond al voor de opkomst van Bleker maar heeft inmiddels wel een duidelijker klankbord gekregen.

Draagvlak wordt in dit discourse gezien als iets nastrevenswaardigs. Volgens dit discourse is er wel draagvlak aanwezig voor natuurbehoud in algemene zin. Er ontstaat echter een probleem bij de lokale implementatie van het beleid, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de verbondenheid van lokale burgers met het bestaande landschap, met landschapsidentiteit en met de esthetische en recreatieve voorkeuren van de bevolking. Het discourse *kloof tussen beleid en beleving* is ook zichtbaar in discussies op nationaal niveau. Mensen hechten soms wel waarde aan natuurbescherming, maar herkennen zich onvoldoende in de doelen en vormgeving van de nationale wetgeving.

Oorzaken voor de hierboven beschreven kloof worden onder andere gezocht in de *technocratische benadering* van natuurbeheerders, die door burgers vaak niet begrepen wordt. In deze benadering ligt de focus teveel op ecologische aspecten en biodiversiteit en te weinig op esthetische aspecten. Kritiek heeft vaak betrekking op het 'zinloos' kappen van bomen, het verwijderen van bos voor heide en het afschieten van dieren, maar ook het grootschalig investeren in de bescherming van individuele diersoorten of bepaalde biotopen: *...mijn bos is er gewoonweg niet meer. Totaal vernietigd. En waarom? En: terwijl wereldwijd gestreden wordt voor het behoud van de bossen, kapt men er in Nederland lustig op los om van de bossen heide te maken.* Plannen voor natuurontwikkeling op landbouwgrond worden soms getypeerd als het vernietigen van de ene soort natuur voor het aanleggen van andere, niet noodzakelijk meer aantrekkelijke of toegankelijke natuur.

De betrokkenheid van burgers bij de natuur is in dit discourse vaak hoog. Dit is zichtbaar in protesten zoals hierboven beschreven, waar burgers actief opkomen voor gebieden in hun omgeving. Maar burgers voelen zich in dit discourse te weinig betrokken bij het natuurbeleid, dat meer ruimte zou moeten bieden aan hun visie

op natuur: *waren het vroeger betrokken burgers die Natuurmonumenten oprichtten, nu verzetten zulke mensen zich tegen plannen van dergelijke instituties, omdat zij zich daar niet meer in kunnen vinden.* 'Als gevolg hiervan bevatten opvattingen in dit discourse vaak een kritiek op instituties. Deze zouden teveel top-down opereren en te weinig aansluiten bij wat er lokaal speelt. Ook bieden zij vaak te weinig ruimte aan lokale initiatieven en zelfbeheer. Aspecten van self-governance zijn niet prominent aanwezig in dit discourse. Als zij al genoemd worden komen ze vaak in clash met lokaal beleid. Niet zelden wordt er in dit discourse ook kritiek geuit op nationale en Europese wetgeving, die als te technocratisch van aard wordt beschouwd en te weinig ruimte laat aan lokale interpretaties van natuur.

Dit discourse is prominent aanwezig in discussies over draagvlak in het natuurbeleid en één van de belangrijkste kritieken op dit beleid. Het discourse is vaak zichtbaar in lokaal protest waar burgers zich verzetten tegen de 'ontwikkeling' van een bepaald type natuur. Het is echter ook zichtbaar in nationale discussies over natuurbeleid, en wordt dan gebruikt door mensen die niet in dit beleid herkennen. Ook organisaties als Natuurmonumenten maken soms gebruik van dit discours: zij geven hiermee aan dat zij dichter bij de burger willen staan om hun maatschappelijk draagvlak te behouden en erkennen daarmee (deels) de probleemstelling van dit discourse.

2.2.3 Nederland op slot

Er mag hier helemaal niets meer

Volgens dit discourse kampt het Nederlandse natuurbeleid met een acuut gebrek aan draagvlak, vooral in de betekenis van acceptatie van het natuurbeleid. De huidige natuurwetgeving (waarin feitelijk nog weinig is veranderd de afgelopen jaren) wordt bekritiseerd en wordt getypeerd als *verlamdend* en *rigide*. Zij conflicteert met de economische belangen van andere activiteiten: bedrijven kunnen niet meer uitbreiden of noodzakelijke infrastructuur kan niet worden aangelegd. Vooral agrariërs en andere ondernemers in de buurt van natuurgebieden hebben hier last van. Volgens dit discourse is er voor natuurbehoud en natuurbescherming in het algemeen vaak wel draagvlak, maar niet voor de specifieke, sterk juridische uitwerking hiervan op lokaal niveau. Er is in dit discourse weinig aandacht voor de beleving van natuur.

Natuurbeleid wordt in dit discourse gezien als een top-down beleid waarbij er weinig ruimte is voor een andere interpretatie van natuur dan de focus op biodiversiteit en bescherming van habitats zoals in de juridische regels wordt voorgeschreven. Met name de Natura 2000 wetgeving wordt gezien als *streng met zeer gedetailleerde juridische eisen*. Bovendien is er als gevolg van het juridische karakter van de natuurwetgeving vaak sprake van onduidelijkheden voor belanghebbenden die niet weten waar zij aan toe zijn. Vaak worden agrariërs die in nabijheid van een Natura 2000-gebied niet meer mogen uitbreiden als voorbeeld genoemd. Maar ook de belemmering van activiteiten van omwonenden en andere belanghebbenden wordt genoemd: *de club van zweefvliegers moeten hun activiteiten staken, omdat ze moeten aantonen dat de schaduw van de vliegtuigjes niet schadelijk is voor de weidevogels in de omgeving.*

Dit discourse hangt soms samen met anti EU-sentimenten (waarbij vooral Natura 2000 het moet ontgelden) en kritieken op het top-down natuurbeleid: *de regelzucht van Europa loopt de spuigaten uit.* 'Men pleit in dit discourse dan ook vaak voor een versoepeling van het natuurbeleid. Ook streeft men vaak naar een integrale en meer gebiedsgerichte organisatie waarin belangen tussen verschillende partijen worden afgewogen en gebieden niet op slot hoeven. In deze integrale afweging zou natuur een (juridisch) minder sterke positie moeten hebben dan het op dit moment heeft. In deze zin is meer betrokkenheid wenselijk, maar toch wordt dit aspect lang niet altijd benadrukt in het discourse, waarin velen ook een oplossing zien in een veranderende top-down sturing. Als gevolg van dit alles zijn verschillende aanhangers van *Nederland op slot* daarom ook blij

met het beleid dat is ingezet door voormalig staatssecretaris Henk Bleker, die zinspeelde op een versoepeling van het natuurbeleid waardoor andere activiteiten in het landschap meer de ruimte zouden krijgen.

Opvattingen die in het discours *Nederland op slot* passen zijn zichtbaar bij o.a. VNO-NCW en LTO en bij actoren die zich door het natuurbeleid benadeeld voelen. Lokaal is het discours regelmatig zichtbaar in situaties waarin bepaalde partijen benadeeld worden door de natuurwetgeving. Zulke lokale situaties worden vaak aangehaald ter onderbouwing van dit discours, ook door individuele burgers die vinden dat het natuurbeleid te ver is doorgeschoten.

2.2.4 Bestuurlijke onwil

‘Ze doen toch wel wat ze willen’

Volgens dit discours fixeren overheden en terreinbeherende organisaties zich enkel en alleen op Europese regels en de ecologische idee-fix van biodiversiteit. Aan maatschappelijk draagvlak hechten ze geen enkele waarde. Beslissingen worden top-down genomen en men doet met de natuur waar men zin in heeft zonder zich hierbij om wensen uit de samenleving te bekommeren. Er is sprake van een grote bestuurlijke onwil. Het natuurbeleid wordt weggezet als een ivoren (Europese) toren, waarin de burger niets te zoeken heeft. Er wordt hierbij ook geen aandacht besteedt aan natuurbeelden die afwijken van wat in bestuurlijke kring gangbaar is. Dit is het meest cynische discours. Waar het discours 'Nederland op slot' vooral spreekt over tegengestelde belangen en een strenge wetgeving gaat dit discours veel verder en is het veel negatiever van aard. Zo wordt er in dit discours ook vaak gesproken over geldverspilling: *ik heb mijn lidmaatschap opgezegd wegens het beleid de grote grazers 's winters te laten verhongeren en de grote graaiers toe te staan met ons geld hun zakken te vullen*. In dit discours bepalen overheden en terreinbeherende organisaties (vaak sterk gestuurd door biodiversiteitsdoelen en wetgeving) eenzijdig de definitie van wat natuur is en hoe ze daarmee omgaan. Als gevolg van dit monopoly is er volgens dit discours geen draagvlak voor het natuurbeleid van regering of TBO's. Er is veel emotie in dit discours. Actoren voelen zich niet gehoord en overruled en worden daar vaak boos over. Er wordt echter weinig gerelateerd aan positieve emotionele betrokkenheid bij natuur of landschap.

Vaak wordt dit discours gebruikt door mensen die gefrustreerd zijn over zaken waar ze niet tussen kunnen komen of waarin ze zich totaal niet gehoord voelen. Het wordt ook veel gebruikt door mensen die zich totaal niet herkennen in het natuurbeleid. De onderliggende gedachte in dit discours is niet dat draagvlak niet belangrijk is: het zou (vanuit democratisch oogpunt) juist wel zo moeten zijn maar wordt van bovenaf totaal genegeerd. Hierin wordt er ook felle kritiek geuit op instituties (overheden of grote organisaties als Staatsbosbeheer), die worden neergezet als top-down mastodonten die niet voldoende in de samenleving geworteld zijn en burgers geen toegang tot het natuurbeleid en natuurbeheer bieden. Een dergelijke afwezigheid van draagvlak kan in dit discours resulteren in een gebrek aan betrokkenheid, maar het kan ook leiden tot protest.

Het discours *bestuurlijke onwil* lijkt samen te hangen met een breder maatschappelijk discours waarin er een kloof is ontstaan tussen burgers en de politiek. Hierin uiten burgers felle kritiek op instituties en heerst er eveneens een onvrede over en gebrek aan draagvlak voor bestuurlijke ontwikkelingen op andere terreinen dan natuur. Natuurorganisaties worden daarbij op één hoop gegooid met politiek en beleidsmakers. In die zin lijkt dit discours niet alleen afhankelijk te zijn van het natuurbeleid zelf, maar ook van de bredere maatschappelijke discussie omtrent burger en politiek.

Een illustratie van opvattingen in dit discours vormen onder andere de uitspraken van PVV'er Richard de Mos: *laten we eerlijk zijn, Staatsbosbeheer is een log orgaan geworden dat zich om draagvlak geen jota*

bekommert. Ook in lokale protestsituaties waar de verhoudingen zeer op scherp staan en soms al zijn geëscaleerd wordt dit discours vaak gehanteerd in afwezigheid van draagvlak. In vele internetdiscussies zijn er ook mensen die posities binnen dit discours innemen.

2.2.5 Biodiversiteit boven draagvlak

'De natuur in Nederland moet niet afhankelijk zijn van draagvlak'

Bescherming van biodiversiteit en natuur staat centraal in dit discours. Daarbij worden draagvlak en natuurwaarden tegenover elkaar geplaatst en wordt het streven naar draagvlak gezien als een bedreiging voor de broodnodige bescherming van de biodiversiteit. In deze visie worden er om draagvlak onder de bevolking te verkrijgen te vaak concessies gedaan aan het ethische belang van de bescherming van natuur en biodiversiteit. Hierbij wordt verwezen naar een aantal lokale voorbeelden waarbij men samen met burgers om tafel ging zitten en waarbij voor een breder draagvlak natuurdoelstellingen werden afgezwakt. Sommige aanhangers van dit discours menen zelfs dat draagvlak, vanuit een instrumentele visie, bijna een doel op zich is geworden. Emotie en ethiek worden hierbij tegenover elkaar geplaatst: *als je echt hart voor de natuur hebt dan sluit je stukken af. Maar hier moet iedereen er op zondag kunnen wandelen. En: de natuur hier is één groot recreatiegebied. Honden uitlaten, plezierbootjes, wandelen, fietsen... Als dier zou ik graag de EHS zien, om te emigreren naar Duitsland.* Soms wordt tegenstanders verweten dat zij reageren op basis van emoties en de natuur hieraan ondergeschikt maken.

In dit discours is biodiversiteit belangrijker dan maatschappelijk draagvlak. Natuurwaarden zouden moeten prevaleren, desnoods ten koste van andere landschappelijke activiteiten of maatschappelijke belangen waaraan zij vaak 'ten prooi vallen'. Het discours is kritisch over de recente bestuurlijke ontwikkelingen richting meer governance. Overheden en natuurorganisaties worden gezien als vertegenwoordigers van biodiversiteitsdoelstellingen. Aanhangers van dit discours zijn bang dat de invloed van natuurorganisaties terugloopt, hetgeen als een bedreiging wordt getypeerd omdat het meer ruimte biedt aan andere partijen om een rol te spelen in het natuurbeleid. Representatieve democratie wordt in dit discours dus boven participatieve democratie verkozen: *een bestuurlijke afweging moet op grond van alle relevante factoren worden genomen. Draagvlak is er daar één van, en een belangrijke, maar niet de enige. Als je in het openbaar bestuur alle besluiten alleen zou toetsen op draagvlak, kreeg je niet veel voor elkaar.* Draagvlak wordt vooral geïnterpreteerd als acceptatie van de bescherming van natuurwaarden. Streven naar draagvlak is niet noodzakelijkerwijs iets slechts, maar wel als hierdoor natuurwaarden in het gering komen. Draagvlak is dus zeker geen normatief ideaal, hooguit een pragmatisch ideaal op de korte termijn. Lokale betrokkenheid van burgers en andere 'leken' in besluitvorming en natuurconsumptie is niet echt gewenst en wordt niet gepromoot.

In officiële reacties van natuurorganisaties is dit discours zelden aanwezig. Deze opvattingen zijn wel zichtbaar bij individuele ecologen, burgers en natuurbeschermers die opkomen voor het belang van de natuur en biodiversiteit in Nederland en vaak van mening zijn dat dit belang ondergeschikt is geraakt. Ook in internetdiscussies komt dit discours regelmatig naar voren.

2.3 Conclusie

De vijf discourses die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd laten zien dat er veel verschillende visies bestaan over het Nederlandse natuurbeleid en natuurbeheer en over de rol die draagvlak hierin zou moeten spelen. In bijna alle discourses wordt draagvlak hierbij als een nastrevenswaardig en normatief ideaal gezien, waarmee het besef van het belang van maatschappelijk draagvlak breed wordt onderkend. Een uitzondering hierop

vormt het discourse 'Biodiversiteit boven draagvlak', waarin draagvlak ondergeschikt wordt gesteld aan de bescherming van natuur. Dit discourse is echter klein in omvang en lijkt nauwelijks meer te worden gebruikt door natuurbeschermingsorganisaties. Hoewel exacte gegevens ontbreken hebben wij het gevoel dat dit discourse vroeger groter is geweest en dat het in lijn met politiek-maatschappelijke ontwikkelingen en een transitie naar de laat-moderne samenleving de laatste jaren in belang is afgenomen. Hiermee staat 'Biodiversiteit boven draagvlak' tegenover het discourse 'Kloof tussen beleid en beleving', dat juist meer aandacht wil voor lokale visies op natuur, maar ook tegenover het discourse 'Nederland op slot' dat meer ruimte wil voor een afweging van belangen en een minder sterke sturing van bovenaf nastreeft.

Het strategisch gebruik van draagvlak is niet zozeer te zien in 'Biodiversiteit boven draagvlak', maar met name in drie andere discourses: 'Breed draagvlak voor natuurbescherming', 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Nederland op slot'. In deze drie discourses gebruikt men het aspect van draagvlak als argument voor (of juist tegen) een voorgestelde wijziging in het natuurbeleid en ter legitimering van kritiek op dit beleid. Het discourse 'Breed draagvlak voor natuurbescherming' gebruikt het maatschappelijk draagvlak als argument tegen een afzwakking van het natuurbeleid, terwijl 'Nederland op slot' juist stelt dat een versoepeling van het natuurbeleid nodig is om meer draagvlak te realiseren. Het discourse 'Kloof tussen beleid en beleving' stelt dat een gebrek aan draagvlak voor natuurbeleid vooral een gevolg is van uiteenlopende natuurbeelden tussen burgers en instituties en zoekt een oplossing in meer lokale betrokkenheid en meer ruimte voor afwijkende natuurbeelden om meer draagvlak te realiseren.

Het discourse 'Bestuurlijke onwil' hangt samen met een bredere maatschappelijke visie waarin het draagvlak voor instituties afneemt en er een kloof is ontstaan tussen burgers en politiek en vindt zijn oorsprong in die zin niet zozeer in de huidige praktijk van natuurbescherming. Zo is er een groot verschil tussen het verwijt van *elite-natuur* vanuit het 'kloof tussen beleid en beleving' discourse en vanuit het 'bestuurlijke onwil' discours. In het eerste geval is het gebaseerd op inhoudelijke kritiek op besluitvormingsprocessen. Als de kritiek daarentegen gebaseerd is op het 'bestuurlijke onwil' discourse, ligt de oorsprong veel minder binnen het natuurbeleid zelf, maar veel meer in een zeer algemene en cynische visie op de overheid. In dit laatste discourse wordt (een gebrek aan) draagvlak vooral gebruikt ter legitimering van de felle kritiek die wordt geuit, maar minder ter onderbouwing van een gewenste richting in het beleid.

Op basis van artikelen in de media en discussies op het internet is het onze observatie dat het natuurdebat in Nederland de laatste jaren is gepolariseerd, iets wat terug te zien is in de verschillende discourses. Hierbij staan aanhangers van verschillende discourses in discussies regelmatig tegenover elkaar. Polarisatie blijkt ook uit de omslag binnen het discourse 'Breed draagvlak voor natuurbescherming', waarbij het van een gematigde toon omsloeg naar een sterke stellingname tegen geplande wijzigingen in het natuurbeleid. De opkomst van het discourse 'Bestuurlijke onwil' lijkt samen te hangen met een bredere polarisatie in het maatschappelijk debat, die eveneens zijn weerslag in het natuurdebat heeft gevonden.

Tenslotte is het opvallend dat de actieve betrokkenheid van burgers en andere actoren in geen van de discourses een prominente plek innam. Dit terwijl zowel in het beleid als in het onderzoek hier de laatste jaren veel aandacht aan is besteed.

3 Actieve betrokkenheid bij lokale praktijken van natuurbeheer

3.1 Beleidsparticipatie, burgerinitiatief en vrijwilligerswerk

Nederland kent een lange traditie van maatschappelijke initiatieven voor natuurbehoud. De bekendste is natuurlijk de oprichting van Natuurmonumenten in 1905. Ook in de jaren daarna zijn vele maatschappelijke organisaties op dit vlak opgericht, vooral sinds de zeventiger jaren. Ook de laatste jaren zijn hier vele voorbeelden van bekend, zowel in groepsverband als door bevlogen individuen (de 'biocultural creatives'; Elands en Van Koppen, 2012). Tegelijkertijd is ook een sterke institutionalisering te zien van veel van dergelijke organisaties, waarbij natuurmonumenten weer een duidelijk voorbeeld is.

Nederland steekt voor wat betreft vrijwilligerswerk in het algemeen positief af bij veel andere Europese landen. Nederlanders kenmerken zich door het onderhouden van intensieve sociale contacten. Zij institutionaliseren die graag door zich aan te sluiten bij maatschappelijke organisaties en zich daarvoor in te zetten als vrijwilliger. In Europese context kent Nederland relatief veel vrijwilligers, samen met de Scandinavische landen (SCP, 2011). In de afgelopen periode van 2004-2010 is jaarlijks circa 45% van de Nederlandse bevolking actief geweest als vrijwilliger (SCP, 2011). Een tendens doet zich voor dat mensen minder tijd beschikbaar hebben en dan ook neigen naar meer (intensieve) betrokkenheid binnen een relatief kort tijdbestek en minder naar langdurige 'loyaliteit'. Participatie lijkt verder toe te nemen als middel om een baan te vinden (Vader et al., 2010). Vrijwilligerswerk is vooral populair binnen de bejaarden- en gehandicaptenhulp, de sportvereniging, kerken en schoolverband. Vrijwillige inzet voor natuurorganisaties gebeurt veel minder vaak (figuur 3.1).

	2004	2006	2010
Buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp	13	13	15
Sportvereniging	12	14	14
Andere verenigingen(en) of organisatie(s)	9	11	13
School, crèche of peuterspeelzaal (oudercommissie, schoolbestuur enz.)	9	10	10
Godsdienstige of levensbeschouwelijke organisatie	10	9	9
Zang-, muziek- of toneelvereniging	5	5	5
Hobbyvereniging	5	5	5
Organisatie met maatschappelijke doelen (mensenrechten, natuur enz.)	6	5	5
Buurtvereniging of buurtcentrum	5	6	5
Politieke organisatie	1	2	2
Vakbond, werknemers- of werkgeversorganisatie	2	2	1
<i>verricht vrijwilligerswerk voor minstens één van bovenstaande organisaties</i>	45	44	47

Figuur 3.1

Vrijwilligerswerk in georganiseerd verband, bevolking van 18 jaar en ouder, 2004-2010 (in procenten) (Bewerking van SCP, 2011, Bron: SCP (SLI'04-'10) gewogen gegevens).

Ondanks dat welzijn, sport en kerk meer vrijwilligers trekt, is ook in het natuurbeheer traditioneel een zeer grote groep vrijwilligers actief. De meeste vrijwilligers maken deel uit van een lokale vereniging of stichting. Deze vrijwilligersgroepen zijn vaak weer aangesloten bij landelijke organisaties. Zo heeft het IVN 170 lokale afdelingen. Ook onder meer Landschapsbeheer Nederland, de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna (VOFF) en de Koninklijke Nederlandse Cultuurhistorische Vereniging (KNNV) kennen een vergelijkbare organisatiestructuur van lokale groepen, die vallen onder de paraplu van een landelijk orgaan. Daarnaast zijn er ook lokale vrijwilligersgroepen die zelfstandig werken. In samenhang met de opkomst van 'de energieke samenleving' is de laatste jaren veel aandacht voor minder geïnstitutionaliseerde vormen van vrijwilligerswerk, vaak samengevat onder de noemer 'burgerinitiatieven' of 'self-governance'.

Betrokkenheid kent dan ook vele vormen, en deze diversiteit lijkt alleen maar toe te nemen. Traditioneel zijn in het natuurbeheer twee vormen van belang en breed erkend als manifestatie van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbeheer: vrijwillig landschapsbeheer, waarbij burgers binnen georganiseerd verband een fysieke bijdrage leveren aan landschapsonderhoud met, bijvoorbeeld wilgen knotten of weidevogelbescherming; en vrijwillige monitoring, waarbij vrijwilligers data verzamelen voor de monitoring van soorten, zowel flora als fauna. Daarnaast spelen burgers een toenemende rol in de initiatie van en besluitvorming over natuurbeheer. Om de betrokkenheid van burgers bij het formele beleidsproces te typeren wordt soms onderscheid gemaakt tussen drie generaties betrokkenheid. Bij de eerste generatie hebben burgers inspraak nadat een bestuursbesluit is genomen, maar voordat het definitief is (burgerparticipatie). Bij de tweede generatie organiseren overheden interactie met betrokkenen tijdens de voorbereiding van een besluit (interactieve beleidsvorming en coproductie) en bij de derde generatie neemt de burger het initiatief om zelf iets te realiseren in het publieke domein (zelforganisatie en burgerinitiatief) en kunnen overheden daarbij aanhaken of faciliteren (BZK, 2007). Tenslotte spelen in sommige projecten lokale protestgroepen een rol in de besluitvorming, soms binnen het formele besluitvormingsproces, maar meestal daarbuiten (De Groot et al., 2012). Al deze uitingen van actieve betrokkenheid liggen vaak dicht bij elkaar en vaak zullen individuen binnen meerdere vormen actief zijn. Ook is bekend dat de focus van dergelijke initiatieven kan verschuiven. Protestgroepen kunnen zich ontwikkelen tot burgerinitiatief en initiatiefgroepen kunnen zich ontwikkelen tot uitvoeringsgroepen in het beheer. In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan:

- Burgerinitiatief (opgestart los van bestaande arrangementen).
- Vrijwilligerswerk (binnen geïnstitutionaliseerde arrangementen).
- Protesten tegen lokale natuuraantasting.
- Protesten tegen lokaal natuurbeheer.

3.2 Burgerinitiatief: empirische realiteit of normatief ideaal?

In het beleidsdiscourse wordt de laatste jaren veel aandacht besteed aan nieuwe vormen van burgerparticipatie, onder de noemer van burgerinitiatieven, zelfinitiatief of self-governance. Dit heeft o.a. te maken met de eerder genoemde veranderingen in de maatschappelijke context van het natuurbeheer. Enerzijds vanwege deze toegenomen beleidsmatige aandacht en anderzijds omdat in eerdere studies naar draagvlak voor natuur hieraan niet of beperkt aandacht is besteed, besteden we in dit rapport uitgebreid aandacht hieraan. Alhoewel soms ook angst bestaat voor een verwatering van de groene idealen, krijgt burgerinitiatief in toenemende mate aandacht en waardering, zowel bij overheden als bij natuur- en landschapsorganisaties. Er zijn vele normatieve argumenten te noemen die pleiten voor het omarmen van burgerinitiatief (zie o.a. Heijden et al., 2011): burgerinitiatieven wordt door sommigen de belangrijke functie toegedicht van vertolker van maatschappelijke signalen. Ook worden ze gezien als een aanvulling c.q. correctie van bestaande bestuurlijke en politieke systemen en van de markt. Ze kunnen het potentieel aan maatschappelijke creativiteit en tijd vrijmaken voor de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken en de overbruggingsfunctie die burgerinitiatieven vervullen in de kloof tussen lokaal openbaar bestuur en burgers door hun bijdrage aan meer dialoog en binding. En ze kunnen maatwerk en kostenbesparing

opleveren. Op dit laatste wordt momenteel bestuurlijk zwaar ingezet, gezien de omarming van burgerinitiatieven als instrument voor bezuiniging.

De vraag is nu of de rol van burgers als actieve 'beslissers' in natuurbehoud en -beheer aan belangrijkheid toeneemt en wat dit betekent voor het draagvlak voor natuur? Alhoewel er vele case studies beschikbaar zijn (o.a. Salverda en Van Dam, 2008), zijn er helaas geen cijfers beschikbaar over hoeveel burgerinitiatieven er zijn voor natuur en landschap. Daarom is het moeilijk om aan te geven of er inderdaad een toename is aan burgerinitiatief in de natuursector, of dat er vooral andere namen aan worden gegeven.

De inschatting van het belang van burgerorganisaties door deskundigen varieert sterk, en lijkt ook gerelateerd aan normatieve argumenten. De pleidooien ervoor komen van vele kanten, waarbij vaak wordt gepleit voor een drastische cultuurverandering bij overheid of geïnstitutionaliseerde (natuur)organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Zo schetst Maarten Hajer in 'De energieke samenleving' dat de duurzaamheidsopgave zich meer moet richten op de laat-moderne netwerksamenleving met mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven (Hajer, 2011). Ook het recente WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' (WRR, 2012) houdt een pleidooi voor de aanwezige maatschappelijke betrokkenheid en initiatieven van burgers in de netwerksamenleving. Eén van de aanbevelingen voor overheden is om te leren denken vanuit het perspectief van burgers en te bouwen aan onderling vertrouwen. Op verschillende, concrete manieren kunnen beleidsmakers investeren in vertrouwen en burgerbetrokkenheid bevorderen: door het creëren van tegenspel, versterken van de alledaagse invloed, stimuleren van maatschappelijk verkeer, en het bouwen van stevige steunpilaren. In deze maatschappijvisies gaat het niet meer alleen om een moreel appèl op burgers om 'meer verantwoordelijkheid te nemen'. Het gaat ook om wenselijk gedrag van instituties en overheden. Het probleem is volgens sommigen immers niet zozeer het gebrek aan kracht bij burgers en samenleving (Van der Lans en De Boer, 2012; Tonkens en Verhoeven, 2011). Het probleem is veeleer dat de institutionele orde in onze samenleving zo is georganiseerd dat deze de krachten van burgers eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het huidige maatschappelijke debat niet alleen om burgerkracht, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid.

In de monitor 'Staat van het bestuur 2010' van het ministerie van BZK worden cijfers van gemeenten gegeven over vormen van burgerparticipatie, al dan niet rondom natuurbeheer. Er is in deze monitor geprobeerd ook aandacht te geven aan burgerinitiatieven. 23% van de gemeenten geeft aan dat ze voor informele burgerinitiatieven (nog) geen speciale voorzieningen hebben. Onderzoek suggereert dat van de burgerinitiatieven, 7% zich expliciet richt op natuurbehoud en nog eens 24% op leefbaarheid (waar 'groen' vaak een onderdeel van is) (SCP, 2011). BZK werkt momenteel aan een scan voor burgerinitiatieven, zodat een beter beeld verkregen kan worden van het aantal en het type burgerinitiatieven. Zo'n scan gericht op natuur en landschap zou ook zeer wenselijk zijn. Ook al hebben we geen harde cijfers, we achten enige toename wel aannemelijk, aangezien burgerinitiatief goed aansluit bij de diverse kenmerken van de laat-moderne maatschappij. Ook in het recente WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' (2012) wordt gesteld: *de samenleving verandert, snel en onvoorspelbaar. Ook de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld.*

3.2.1 Burgerinitiatieven nader geduid

Motieven en kenmerken

Burgers nemen initiatieven vaak vanuit de wens vorm te geven aan hun persoonlijke idealen en uit een wens tot zingeving. Uit onderzoek naar strategieën van burgerinitiatieven (Van Dam et al., 2010), blijkt dat initiatieven zwaar steunen op passie en doorzettingsvermogen van mensen. Ook blijkt dat mensen vaak meerdere redenen hebben voor hun ideaal en/of initiatief (Van Dam en During, 2009). Zij kiezen meestal voor

onderwerpen die 'dichtbij het dagelijks leven staan' en waarvoor een concrete en persoonlijke aanleiding bestaat of een relatie met hun eerdere of huidige professionele werkzaamheden. Burgerinitiatieven komen vaak voort uit een gevoel van verbondenheid met een gebied of plek, of een streek en een lokale gemeenschap. Daarnaast gaan burgerinitiatieven vaak uit van integraliteit en worden er verschillende doelen en thema's met elkaar gecombineerd. Dan is bijvoorbeeld verbetering van leefbaarheid het doel, waarbij beheer van natuur en landschap in de leefomgeving één van de aandachtspunten is (Van Dam en During, 2009). Burgerinitiatieven organiseren zich meestal op informele wijze. En hoewel het niet perse het primaire doel is, zien we dat ze vaak leiden tot nieuwe sociale structuren waarbinnen mensen elkaar ontmoeten en samenwerken. Mensen die elkaar voorheen niet kenden, vinden elkaar rond een burgerinitiatief. Hierdoor ontstaat nieuwe sociale binding. Andere kenmerken zijn de pragmatisme werkwijze en in toenemende mate ondernemerschap, waarbij zij steeds meer coalities vormen met het (lokale) bedrijfsleven (Van Noortwijk en Hugenholtz-Sasse, 2012).

3.2.2 Interactie tussen burgerinitiatieven en bestaande instituties

Dat burgerinitiatieven vooral spontane acties van verontruste burgers zijn, los van institutionele kaders, behoeft enige nuancering. Zo stelt het SCP (2011) dat burgerinitiatief in de praktijk vaak nauwer verbonden is met institutionele argumenten dan vaak wordt gedacht: '...de 'spontaniteit' van de initiatieven van de burgers relativering verdient. Burgers doen graag iets voor hun omgeving, maar ze doen dat zelden echt alleen.' Ook bij initiatieven die 'spontaan' leken, bleek bij doorvragen vaak dat de lokale overheid op enig moment een rol had gespeeld bij het ontstaan ervan.

Burgerinitiatieven bedienen zich van diverse strategieën. Een belangrijke strategie, vooral in de beginfase, is het organiseren van draagvlak of medestanders. Ze willen laten zien dat ze geen losse groep zijn, maar een grote achterban representeren die hen steunt. Hiermee wordt ook voor burgergroepen het draagvlak dat zij hebben onder de bevolking een belangrijke strategische bron van macht. Met een grote achterban kunnen ze vaak meer voor elkaar boksen bij bestaande instituties dan als individuen of losstaande groep. Verder vormt lobbyen bij strategische personen bij organisaties (vooral bij overheden) een belangrijk onderdeel van de aanpak, om sympathie of medestand voor hun doelen en acties op te wekken. Het lobbyen van de initiatiefnemers is er uiteindelijk op gericht om medewerking, dat wil zeggen goedkeuring, ondersteuning, financiering, etc., te krijgen of zelfs om over te gaan tot een samenwerking. Het vormen van coalities van burgerinitiatieven met andere partijen en organisaties is een andere belangrijke strategie. Allianties worden soms gevormd omdat de nieuwe partijen voor een aspect van of voorwaarde voor de realisatie van het plan kunnen zorgen, of omdat betrokkenheid van deze partijen meer gewicht in de schaal kan leggen. Samenwerking met bestaande instituties vindt vooral plaats als de ideeën over de doelen tussen de burgerinitiatieven en betrokken instituties grotendeels overeenkomen. Hierbij is samenwerking soms lastig door de 'schurende logica's' van de verschillende 'werelden' waarin overheden, TBO's en burgers zich begeven.

Vaak kiezen initiatiefnemers er ook bewust voor om zich als organisatie te institutionaliseren, bijvoorbeeld door een stichting op te richten. De reden hiervoor is dat de burgerinitiatieven dan serieuzer worden genomen door de omgeving, maar het worden van een rechtspersoon is ook een noodzakelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie. Ondanks de institutionalisering blijven initiatieven intern vaak informeel van karakter. Omdat hun omgeving vooral institutioneel van aard is, proberen de initiatiefnemers een brug te slaan tussen die informele en formele wereld. Dit gebeurt door goed ingevoerd te zijn in de formele procedures en regels en door goede (informele) contacten en relaties te hebben met mensen die opereren in die formele wereld. De meeste van de geanalyseerde initiatieven hanteren een constructieve houding richting overheden en presenteren zich bewust niet als een actie- of verzetsgroep. In het geval ze wel direct reageren op plannen of ingrepen van overheden, gaan ze veelal over tot het uitwerken van alternatieven.

Natuur- en landschapsorganisaties staan de laatste tijd duidelijk op voor autonome initiatieven van burgers en proberen daaraan ruimte te geven of er op aan te haken door samenwerking te zoeken (Bleumink en Muilwijk, 2011; Salverda en Van Dam, 2008). Zo probeert Natuurmonumenten zich om te vormen tot een 'sociale beweging', om daarmee weer dicht bij de samenleving te komen op lokaal niveau. In het boekje *Natuur Dichterbij!* (2011) geeft Landschapsbeheer Nederland een breed overzicht van vormen en voorbeelden van het betrekken van burgers door natuurorganisaties. Volgens Tonkens en Verhoeven (2011) is er door toenemende samenwerking tussen burgerinitiatieven en instituties sprake van 'sociale opwarming': intensere relaties door meer interacties. Uit hun studie naar bewonersinitiatieven die gebruik maken van bewonersbudgetten binnen de Amsterdamse wijkaanpak blijkt dat er sprake is van een kwalitatieve verandering in de relaties tussen de burgers en de overheid. De afgelopen decennia maakte de overheid zich in toenemende mate zorgen over eisende en klagende burgers. In het werken met bewonersinitiatieven ontstaat echter een nieuw type verhouding: het partnerschap tussen overheid en burgers. Burgers en professionals werken samen aan een concreet gemeenschappelijk doel en nemen daarbij elk hun verantwoordelijkheid. Deze nieuwe verhouding is nog pril en gaat gepaard met vallen en opstaan, maar is volgens Tonkens en Verhoeven wel in ontwikkeling en kan worden gezien als een alternatief voor de klagende en eisende burger en de afwerende overheid.

Toch stelt de WRR (2012): *beleidsmakers hanteren nog steeds het participatie instrument, komen bijvoorbeeld met een nieuw beleidsplan, of vragen de medewerking van vrijwilligers. Burgers reageren daarop vaak door 'meedoen', maar liggen ook regelmatig dwars en protesteren. Ze komen bovendien steeds vaker met ongevraagde maatschappelijke initiatieven die soms bestaande beleidsintenties versterken, maar andere keren daarvan afwijken. Beleidsmakers reageren hier niet altijd goed op: het ontregelt immers hun 'normale' beleid. Aan de andere kant weten ze dat een vrijwillig bottom-up initiatief kan resulteren in meer draagvlak en inbreng van kennis en praktijkervaring. In dat spanningsveld van 'ongewenste' vraag en aanbod ligt de grootste uitdaging van burgerbetrokkenheid.*

3.2.3 Draagvlak en burgerinitiatief: aanvullend op bestaande instituties?

In de dagelijkse praktijk blijkt het voor veel initiatieven een zoektocht om goed samen te werken met bestaande instituties. Een bekend dilemma voor overheden bij burgerinitiatieven is de vraag of deze initiatieven wel *representatief* zijn. Hebben ze voldoende draagvlak onder de lokale bevolking en in hoeverre kunnen ze andere medebewoners bereiken. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bewonersinitiatieven over het algemeen niet representatief zijn voor de totale bevolking in de wijk of het dorp. Zo heeft 63% minimaal een HBO-opleiding (SCP, 2011). In de praktijk gaat het dan ook eerder om een groep voortrekkers of lokale leiders. Echter, doordat deze voortrekkers soms wel andere bewoners bereiken die eerder veel minder of niet actief waren, kan ondanks een gebrek aan representativiteit het lokale draagvlak voor natuurbeschoud wel vergroot worden (Tonkens en Verhoeven, 2011).

Een tweede dilemma gaat over de *convergentie van de doelen* van het natuurbeheer. Leveren burgerinitiatieven dezelfde ecologische uitkomsten als beheer door natuurorganisaties? De beperkte kennis hierover wijst erop dat de natuur- en landschapsdoelen die de vrijwilligers voor ogen hebben vaak afwijken van de beleidsmatig vastgestelde natuurdoelen. Vrijwilligers streven over het algemeen meer naar landschapsbehoud en natuurdoelen die gerelateerd zijn aan het cultuurhistorische landschap terwijl terreinbeheerders vaker streven naar natuurdoelen die verband houden met natuurlijke processen (Bleumink en Van Muilwijk, 2011).

Een derde dilemma voor overheden is de vraag of burgerinitiatieven wel *continuïteit* kunnen garanderen. Voor overheden is het bij het besteden van gemeenschapsgeld van groot belang om gemaakte keuzes te kunnen verantwoorden. Daarom bestaat bij het ondersteunen van initiatieven vaak de wens dat de initiatieven voor langere tijd blijven bestaan; dat initiatieven op andere plekken worden 'uitgerold'; of dat initiatieven worden

opgeschaald. Het is echter de vraag of dit voor initiatiefnemers zelf ook zo van belang is. Wellicht dat het voor hen ophoudt als het doel min of meer is bereikt of als de energie eruit is en de trekker ermee stopt? Aan de andere kant zou de continuïteit van burgerinitiatieven juist groot kunnen zijn vanwege de persoonlijke en emotionele binding die initiatiefnemers hebben met hun initiatief en dus niet zomaar opgeven.

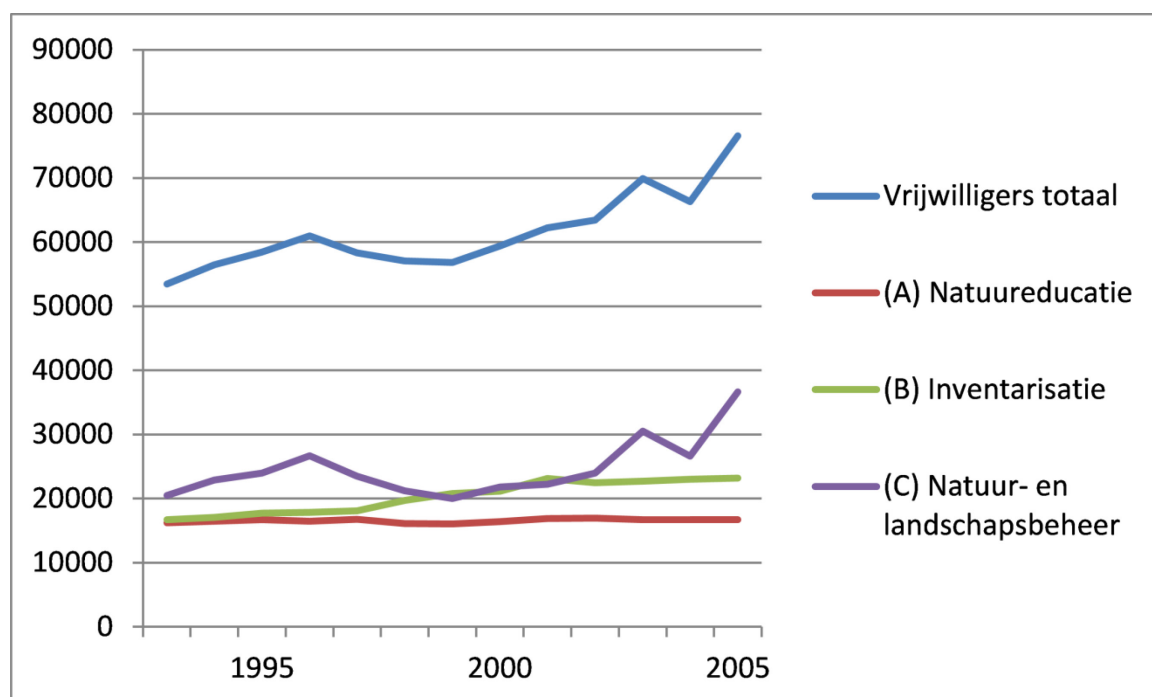
Een vierde dilemma gaat over de *spanning tussen emotie en ratio*, oftewel over de legitimiteit van het soort argumenten dat verschillende partijen gebruiken. Burgers worden vaak gezien als leken die emotioneel reageren op veranderingen of ontwikkelingen. Emoties spelen een rol in alle menselijke handelingen en activiteiten en dus ook in besluitvormingsprocessen, maar worden over het algemeen buiten beschouwing gehouden (Verhoeven, 2009; Van Gunsteren, 2006). Volgens Duineveld et al. (2010) zijn emoties niet alleen aanwezig bij burgers, maar ook bij planning experts, ambtenaren, etc. De vraag kan worden gesteld of de emoties van de ander in sommige gevallen als emoties worden benadrukt omdat ze niet passen in de eigen rationaliteit. Het is aldus twijfelachtig om te stellen dat keuzes in de ruimtelijke ordening puur kunnen worden gebaseerd op expertkennis, dat de kennis die een rol speelt in het besluitvormingsproces van experts per definitie beter zou zijn en dat emoties moeten worden voorgesteld als minder valide, irrationeel, of in strijd met de rationele of cognitieve kennis (Buijs en Lawrence, in press.).

Tot slot werken burgerinitiatieven en overheden als gevolg van verschillende uitgangspunten in *verschillende logica's* die kunnen schuren (WRR, 2012; Van Dam et al., 2011). Zwart wit gezegd werken overheden vanuit formaliteit: verwachtingen, afspraken en resultaten voor de lange termijn worden vooraf bepaald en (op papier) vastgelegd, keuzes moeten via bureaucratie worden verantwoord en organisaties zijn verantwoordelijk. Burgerinitiatieven werken veel meer vanuit informaliteit: afspraken en omgangsvormen zijn meer impliciet, acties vaak spontaan, er wordt pragmatisch gehandeld, kansen worden gepakt die het moment aandient, onderlinge relaties zijn persoonlijker en mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun handelen. Aan de andere kant werken veel succesvolle burgerinitiatieven intern wel op zo'n informele wijze, maar naar buiten toe wordt vaak de formele organisatievorm gepresenteerd om aan te haken bij de institutionele organisatie en zo vertrouwen te winnen van instituties.

3.3 Vrijwilligerswerk binnen geïnstitutionaliseerde arrangementen

De hierboven beschreven burgerinitiatieven zijn een specifieke vorm van vrijwilligerswerk in de natuursector. Vrijwilligerswerk heeft echter altijd al een belangrijke rol gespeeld, met name in drie typen werkzaamheden: (1) natuurbeheerwerk (zagen, snoeien, aanplant), (2) natuurinventarisatie (tellingen) en (3) natuureducatie. Veel vrijwilligersgroepen in Nederland houden zich bezig met beheerwerk. Een groot deel van deze groepen opereert onder de paraplu van Landschapsbeheer Nederland. Veel van dit type werk vindt plaats tijdens weekenden en in vakantieperiodes, vaak geconcentreerd in een beperkt aantal perioden in het jaar. Zo organiseert Landschapsbeheer Nederland sinds tien jaar de zogenaamde Natuurwerkdag, die jaarlijks plaatsvindt op de eerste zaterdag van november. Ook voor vrijwilligers die actief zijn in het weidevogelbeheer beperkt de inzet zich in de tijd, en wel de broedtijd. Met name in Friesland is deze groep vrijwilligers aanzienlijk (circa 12.000 vrijwilligers). Natuurinventarisatie vormt de tweede groep van vrijwilligersactiviteiten. De VOFF is het landelijke platform, waarin twaalf Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's) samenwerken. Maar ook andere clubs zijn actief. SOVON bijvoorbeeld organiseert sinds 2003 de jaarlijkse tuinvogeltelling, en daarnaast diverse maandelijkse (broed)vogeltellingen. Het werk van de vrijwilligers actief in natuurinventarisatie speelt een belangrijke rol bij de monitoring van ecologische ontwikkelingen. De derde groep van vrijwilligersactiviteiten heeft betrekking op publieke voorlichting. Het organiseren van excursies, cursussen en het bemannen van bezoekerscentra en NME-centra vallen hieronder. Veel organisaties zijn actief in dit veld. De belangrijkste speler is het IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie.

Een eenduidig beeld van het aantal vrijwilligers dat actief is in de natuur, is lastig te schetsen. Dat heeft te maken met de hiervoor geschetste fragmentarische structuur: lang niet alle koepelorganisaties hebben paraat hoeveel vrijwilligers zich voor de verschillende lokale afdelingen inzetten. Ook een eenduidige definitie van de term vrijwilliger ontbreekt: moet iedereen die in het ledenbestand van een organisatie is opgenomen meegeteld worden, of enkel degenen die dat jaar (een keer of wellicht meer frequent) actief waren? In recente rapportages wordt vaak gesproken van 75.000 groene vrijwilligers. Dit aantal lijkt vooral gebaseerd op figuur 3.2. Hoewel incompleet (de figuur is slechts gebaseerd op gegevens van vijf organisaties, en ook de drie typen activiteiten zijn niet -zoals de figuur suggereert- 1:1 aan deze organisaties te koppelen), is de figuur het beste dat voorhanden is.



Figuur 3.2

Ontwikkeling vrijwilligersaantallen actief voor natuurorganisaties, in totaal en onderscheiden naar type, 1993-2005 (bewerking van Vreke et al., 2007; Bron: (A) IVN, (B) VOFF en (C) LBN, weidevogelbeheer FVBW en VV).

Gebaseerd op een eigen ad-hoc inventarisatie bij enkele belangrijke vrijwilligersorganisaties kan gesteld worden dat in tegenstelling tot de ledenaantallen het aantal vrijwilligers nog steeds groeiende is. Landschapsbeheer Nederland zag haar vrijwilligers van 17.000 in 1993 groeien via 30.000 in 2005 tot 35.000 vrijwilligers in 2012. Ook voor wat betreft de natuurwerkdag is sprake van continue groei, met in 2011 een nieuw record van 13.000 vrijwilligers die op meer dan 370 locaties actief waren. Een groei doet zich ook voor bij het IVN: van 12.000 vrijwilligers in 1985, naar 17.000 in 2005 en 19.000 in 2011. Bij de KNNV, die ontbreekt in de figuur, is tussen 2004 tot 2011 het ledenaantal vrijwel gelijk gebleven, op bijna 8700 vrijwilligers. Vogelbescherming Nederland spreekt in haar meest recente jaarverslag ook van een groeiend aantal vrijwilligers (Vogelbescherming Nederland, 2012).

Vergelijkbaar met de vrijwilligers in andere sectoren lijkt het er op dat ook groene vrijwilligers een relatief hoog opleidingsniveau hebben: één van de studies (Buijs en Volker, 1997) wijst in deze richting; in de tweede studie (De Bakker et al., 2007) wordt deze samenhang enkel gevonden voor sociale vrijwilligersactiviteiten: scouting, zorg en reizen. Alhoewel vrijwilligersorganisaties wel dat beeld hebben van hun achterban wordt in empirisch

onderzoek geen duidelijke relatie met leeftijd gevonden: groene vrijwilligers worden in gelijke mate onder alle leeftijdsgroepen waargenomen (Vreke et al., 2007).

3.4 Lokale politieke actie

De betrokkenheid bij natuurbescherming krijgt soms een meer activistisch of politiek karakter, als (groepen) burgers zich collectief verzetten tegen voorgesteld beleid dat impact heeft op natuur en landschap. Hoewel boosheid veelal de 'trigger' is om in verzet te komen, is het willen leveren van een positieve bijdrage aan de planvorming over het algemeen de insteek van het collectieve verzet (De Groot et al., in druk). Dit kan vorm krijgen door bijvoorbeeld het verkrijgen van inspraak in het geheel of het aanbieden van alternatieven voor de geplande ingreep. Andere groepen vormen een goed georganiseerde protestgroep om zich te verweren tegen uitbreiding, aantasting of verandering van de natuur. De belangrijkste drijfveren van burgers om in verweer te komen zijn, naast directe (visuele) schade van de ingrepen, met name binding (of identificatie) met het landschap en afwijkende natuurbeelden en daarmee visies op doelen en middelen van natuurbeheer.

Collectief protest kent grofweg twee soorten ingrepen waartegen burgers in verzet komen:

- Verzet tegen *aantasting* van natuur door bebouwing of infrastructuur (ofwel: van groen naar rood of grijs).
- Verzet tegen *verandering* van het natuurbeheer zelf, soms gerelateerd aan een wijziging in natuurstype zoals bij natuurontwikkeling vaak het geval is (ofwel: andere kleur groen).

In het navolgende worden (het verzet tegen) deze twee typen ingrepen nader gekarakteriseerd en - voor zover mogelijk - tegenover elkaar gezet. Hiertoe is geput uit eerder onderzoek waarin aan draagvlak voor de genoemde twee typen ingrepen aandacht wordt gegeven. Alhoewel juist dergelijke protesten uit de dagelijkse praktijk van natuurbeheer en natuurbescherming een belangrijke uiting zijn van (gebrek aan) draagvlak voor natuur, is helaas de kennis hiervan slechts fragmentarisch aanwezig: vaak zijn als onderdeel van een omvangrijker onderzoek één of twee praktijksituaties als casus uitgelicht. Meta-studies ontbreken. Dat maakt onderlinge vergelijkbaarheid soms lastig.

3.4.1 Protest tegen groen dat rood of grijs dreigt te worden (aantasting natuur)

Meervoudig ruimtegebruik kenmerkt het dichtbevolkte Nederland. Op een relatief klein oppervlak moeten tal van concurrerende functies een plek krijgen. De wisselwerking tussen de bevolkingsontwikkeling, economische ontwikkeling en hoge welvaartsstandaard maakt dat met name wonen, werken en mobiliteit ruimte vragen. Die ruimte wordt gezocht binnen de bebouwde kom van dorpen en steden, maar in belangrijke mate ook in het buitengebied. Bij rode en grijze ruimteclaims speelt dan al snel het vraagstuk van mogelijke aantasting van landschappelijke waarden. Protesten van de bevolking tegen voorgesteld beleid zijn in dit soort situaties niet ongebruikelijk. Dat gaat al vele decennia terug. Een bekend voorbeeld speelde ruim 100 jaar geleden, toen de gemeente Amsterdam plannen had om een vuilstort te beginnen in het Naardermeer. De bevolking kwam in opstand. De plannen waren destijds de directe aanleiding voor de oprichting van Natuurmonumenten. Met de aankoop van het plassen gebied in 1906 werd het Naardermeer het eerste Nederlandse natuurreservaat. Inmiddels zijn veel natuurgebieden beschermd, via bijvoorbeeld de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Die wettelijke bescherming maakt dat het zoekgebied voor rode en grijze functies in deze tijd deels is verlegd naar cultuurlandschap. Maar nog steeds zijn ook de natuurwaarden van internationaal erkende waardevolle natuurgebieden in het geding. In 2006 werd bijvoorbeeld het Naardermeer opnieuw bedreigd, toen de rijksoverheid met het plan kwam om de snelwegen A6 en A9 met elkaar te verbinden via een tracé langs het Naardermeergebied. De hiervoor aangestipte discussie over de verbinding A6-A9 is een voorbeeld van grootschalige infrastructurele plannen die de weerstand van de bevolking oproepen. Ook is protest vanuit de

bevolking bekend tegen onder meer de bouw van woningen en de bouw van bedrijven (stallen, kassen, industrieterreinen) (zie ook De Groot et al., in druk). In deze alinea kiezen we ervoor om twee typen plannen uit te lichten, die recentelijk in het oog springen vanwege het verzet dat actiecomités van bewonersgroepen bieden: (1) de realisatie van grootschalige infrastructuur en daarnaast (2) de aanleg van windturbineparken. We richten onze aandacht eerst op het laatstgenoemde type.

Van alle alternatieve energiebronnen is windenergie op dit moment het goedkoopste. Geen wonder dus dat verschillende gemeenten nadenken over de mogelijkheid van realisatie van turbines binnen de gemeentegrenzen, en hier ook in hun duurzaamheidsnota's enige aandacht voor hebben. Verschillende casussen die we in het kader van deze studie bekeken hebben, maken duidelijk dat een gemeentelijke duurzaamheidsnota soms de directe aanleiding voor bewoners is om alert te worden. Vaker echter zijn de bekendmaking van bij gemeenten ingediende aanvragen door ondernemers om windturbines te mogen plaatsen de reden voor bewoners om zich te verenigen in een actiecomité. Actiecomités ontstaan vrijwel altijd vanuit de bevolking: initiatiefnemers zijn vaak enkele omwonenden die de ontwikkelingen kritisch volgen. Over het algemeen lijken deze groepen bewoners zich ervan bewust dat het belangrijk is om al vroeg in de procedure met een ferm tegengeluid van zich te laten horen. De recent opgerichte actiecomités krijgen daarbij in korte tijd vaak grote steun van medebewoners. Een voor de hand liggende verklaring voor de snel groeiende achterban is de grote onrust die de plannen veelal veroorzaken. Omwonenden vrezen voor de effecten die de turbines op de leefbaarheid van het gebied hebben: geluidshinder en landschapsvervuiling (aantasting van rust en ruimte en het landelijke karakter van het gebied), en in het verlengde daarvan aantasting van het woongenot. Ook worden in de meeste casussen negatieve economische effecten voorzien: waardevermindering van woningen, lagere inkomsten voor de recreatiesector en tot slot kan de slagschaduw effect hebben op de bedrijfsvoering van agrariërs. Het protest vanuit de bevolking blijkt zich te manifesteren via het tekenen van petities en bezwaarschriften (zo heeft bijvoorbeeld de inspraak over het *Windpark De Drentse Monden* meer dan duizend protesten opgeleverd), gastenbezoeken op sociale media (*Actiecomité Windmolens Deventer* roept eenieder op zijn afschuw over het plan uit te spreken door een reactie in het gastenboek achter te laten; ruim 700 mensen deden dit), maar ook via het massaal fysiek bezoeken van informatieavonden en via volle publieke tribunes, wanneer het onderwerp in de gemeenteraadsvergadering op de agenda staat. Ook uit de steun aan actiecomités zich soms in financiële zin, zoals het geval is bij de *Stichting WindNEE*, die strijdt tegen de grootschalige aanpak van twee plannen voor windparken in de Drentse Veenkoloniën.

In verschillende motivaties van actiecomités lezen we terug dat zij zich niet per definitie uitspreken tegen de beoogde manier van energieopwekking. Wel vinden zij dat windturbines niet passen binnen het karakter van het beoogde agrarisch gebied.

...Dit soort ontwikkeling past niet in kleinschalige landschap. Deze flinke turbines verstoren de prachtige doorkijkjes naar de Westfriese Omringdijk...

Bron: Actiecomité Venhuizen NEE

Deze motivatie lijkt te refereren naar het in ruimtelijke ordening bekende NIMBY-effect dat vaak speelt bij vraagstukken die een algemeen belang dienen, maar aan individuen hinder kunnen geven. Maar het simpelweg afdoen als 'NIMBY' is te kort door de bocht: een aantal comités lijkt tegen elke vorm van verandering, andere comités tonen bereidheid tot meedenken over alternatieven. Soms gaat dat zover dat een volwaardig alternatief plan wordt uitgewerkt dat voldoet aan de beleidsdoelstellingen en -kaders. Zo heeft het *Actiecomité Mist & Corle* (Winterswijk) een alternatief plan voor zonne-energie uitgewerkt. Ook maken bewonersgroepen zich sterk voor een positieve bijdrage door mee te willen denken over aanpassing van het originele plan, op zo een manier dat het wel tot steun van de bevolking kan leiden. Bij planaanpassing lijkt het proces van belang: serieuze betrokkenheid van alle partijen bij de totstandkoming van het project (initiatiefnemers windmolens, gemeente, bewoners) is een eerste vereiste. Aanpassing heeft dan inhoudelijk vaak betrekking op een goede

landschappelijke inpassing vanuit het oogpunt van minder overlast voor omwonenden -lees: op een aanvaardbare afstand van grofweg 1500 meter van bebouwing- en een vergoeding voor direct omwonenden van het project. Dat dit proces tot spanning kan leiden, mag duidelijk zijn (zie ook: Trouwartikel 'Windmolenparken passen niet in Nederland'²), zeker wanneer het initiatief om windmolens te exploiteren niet bij een grote energiemaatschappij of andere commerciële partij ligt, maar bij een groep (lokale) boeren. Hun initiatief brengt andere boeren in een lastige positie:

De initiatiefnemers [...] mogen het graag doen voorkomen alsof De Landbouw, oftewel de boeren, in dit gebied allemaal in dit project zitten, of het op zijn minst steunen. Jammer voor hen, dat is niet zo. Helaas wordt door dat soort uitspraken wel die indruk gewekt. Jammer is ook dat de niet-participerende of niet-sympathiserende boeren nauwelijks voor hun mening durven uitkomen. Gezwicht voor het idee dat je solidair met je collega's moet zijn. Of vanuit het idee dat je anders niet meer met elkaar om zou kunnen gaan

Bron: Stichting WindNEE³, Gasselternijveen

Actiecomités kunnen belangrijk zijn in de overwegingen die gemeenten mee laten wegen bij hun besluitvorming. Zo heeft het *Actiecomité Windmolens Deventer* zijn effect bewezen: de meerderheid van de politieke partijen heeft de voorkeur uitgesproken om (een deel van de geplande) windmolens te schrappen. Als belangrijkste reden noemen zij het gebrek aan draagvlak onder bewoners. Hier heeft de gemeenteraad oprecht naar de protestacties geluisterd. In Staphorst, waar bewoners het *actiecomité Windmolens Nee* hebben opgericht, was de lokale politiek zelf al sceptisch. Ook de politieke wind moet meezitten: In Tholen kwam na de verkiezingen de VVD aan de macht, waardoor alle inspanningen van het *actiecomité Stavenisse* om de plannen tegen te houden, geen effect leken te sorteren. Lastig ook is het voor bewonersgroepen wanneer turbines gepland zijn net over de bestuurlijke grens. Zo heeft het *actiecomité De Klap van de Molen* (bestaande uit bewoners van de gemeente Neder-Betuwe) zich fel gekant tegen de bouw van een windpark op korte afstand van hun woning, maar wel net gelegen in een andere gemeente. Deze gemeente Buren liet het plan doorgaan. Op landsniveau zien we vergelijkbare situaties van het 'strategisch' realiseren van parken tegen de landsgrens aan, waarmee protest van over de grens minder serieus lijkt te hoeven worden genomen. Extra wrang voor omwonenden is vervolgens dat de stap voor politici om de exploitatie ook op eigen grondgebied in overweging te nemen na verloop van tijd ook kleiner wordt, zo maakt onderstaande visie van een lokale politieke partij duidelijk:

Daarnaast is het natuurlijk zo dat er aan de andere kant van de grens driftig windmolens gebouwd worden. Wij hebben dus al last van de zogenaamde 'horizonvervuiling' en dat kunnen we ook niet tegen houden. Dus als er dan al windmolens gebouwd moeten worden, zijn wij er voor dat ze aan deze kant van de grens gebouwd moeten worden. Dan hebben we er immers ook nog wat aan!

Bron: Oldambt Aktief

Als het gaat om de aanleg van grootschalige infrastructuur zien we -vergelijkbaar met de situatie van windmolens- ook dat bewoners zich verenigen. Bij grootschalige infrastructuur blijkt echter veel minder dan bij de windmolenprojecten dat de bewonersgroepen er alleen voor staan. De in het kader van deze studie bekeken infrastructurele casussen laten zien dat natuur- en milieuorganisaties zich achter de bewonersgroepen scharen. Dat kunnen lokale milieuorganisaties zijn, maar vaak ook zijn het landelijke organisaties. Natuurmonumenten roerde zich bijvoorbeeld in het eerder genoemde tracé-besluit rond de A6-A9, en was ook een invloedrijke medestander van een bewonersgroep dat zich verzette tegen een verbinding van de A2 met de A12 via landgoed Haarzuilens bij Utrecht. Milieudefensie was actief rondom de (rail)verbinding door of onder

² <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3235482/2012/04/03/Windmolenparken-passen-niet-in-Nederland.dhtml>

³ http://www.windnee.nl/wordpress/?page_id=465

het IJmeer, die Almere met Amsterdam zou verbinden. Ook in de strijd tegen de A4 Delfland trok Milieudefensie samen met bewoners en lokale milieuorganisaties de kar, datzelfde geldt voor de rol die Milieudefensie oppakte rondom het Friese plan voor een vierbaansweg door Nationaal Landschap De Noordelijke Wouden. De campagne *Houd het IJmeer open* van Milieudefensie in 2008-2009 leidde op deze manier tot het zogenaamde Pamflet van Pampus, dat door negentien organisaties werd ondertekend en dat massaal werd gesteund door het publiek: 75.000 handtekeningen werden verzameld. Ook tegen de plannen voor de vierbaansweg door het Nationaal Landschap 'De Noordelijke Wouden' in 2010 is het publieke verzet groot: een recordaantal van 2300 zienswijzen worden ingebracht.

De dichtslibbende randstad is een gebied waar veel plannen worden gemaakt op het gebied van mobiliteit, en waar ook regelmatig weerstand vanuit de bevolking zich laat horen. Een schrikbeeld uit de jaren zeventig dat met name actiegroepen rond Utrecht nog altijd motiveert is de aanleg van de A27 door Amelisweerd destijds. Hieraan vooraf gingen felle protesten. Actievoerders verschansten zich in bomen om de aanleg te voorkomen. Het was de eerste bosbezetting in de Nederlandse actiegeschiedenis. De protesterende omwonenden wisten uiteindelijk te bereiken dat de A27 verdiept en aan de westelijke rand van het landgoed werd aangelegd, maar de weg kwam er evengoed (dagblad Trouw⁴). In 2008 lag opnieuw een tracé door het natuurgebied Amelisweerd op de tekentafels van Rijkswaterstaat: het was één van de opties die Rijkswaterstaat onderzocht om de A12 en A28 met elkaar te verbinden. Begin 2009 vormden circa 2500 mensen een menselijk lint om te protesteren tegen de mogelijke aanleg van dit traject. Onder de demonstranten bevonden zich veel bewoners van Utrecht en Bunnik, en -volgens de organisatie- ook veel veteranen die de bosbezetting 25 jaar eerder meemaakten. Leden van Groenfont deelden flyers uit voor een klimworkshop, die de opmaat moest zijn om opnieuw bomen te bezetten. Ook het actiecomité *Snel weg met de snelweg*, dat in 2009 strijdde tegen de plannen om de A2 en A12 door landgoed Haarzuilens aan te leggen, verwijst naar het gebeuren van 25 jaar eerder rond Amelisweerd. De gevoelens van ongeloof die zij nu horen van medebewoners (zie citaat) herkenden zij 25 jaar eerder ook. Om die reden werd inderhaast het actiecomité opgericht.

...Veel mensen denken dat het zo'n vaart niet zou lopen; dat zou toch niet waar zijn, is een beetje de sfeer...
Bron: actiecomité 'Snel weg met de snelweg'

Een protest van recente datum (2012) waar bewonersgroepen, natuur- en milieuorganisaties samen optrekken zijn grootschalige infrastructurele projecten aan het begin en einde van de A15. Aan de Zuidhollandse zijde van de A15 spelen plannen voor de Blankenbergstunnel en een zesbaanssnelweg door recreatiegebied Midden-Delfland, aan de Gelderse zijde van de A15 gaat het om doortrekking van de A15. In januari 2012, aan de vooravond van het politieke debat over de situatie bij Midden-Delfland, hoopten de tegenstanders aan de politiek duidelijk te maken dat het recreatiegebied in de zwaar geïndustrialiseerde regio onmisbaar is voor de leefkwaliteit en ontspanning van vele tienduizenden bewoners. Dit deden zij met een vlammend protest. Aan de fakkeltocht aan beide zijden van de A15 deden enkele honderden mensen mee.

Niet al het protest heeft het gewenste effect gehad. De strijd van het samenwerkingsverband *Hoezo Midden-Delfland Snelweg* van Milieudefensie, bewoners en lokale milieuorganisaties tot aan de Raad van State toe heeft niet voorkomen dat de snelweg A4-Midden Delfland wordt aangelegd. En ook het provinciebestuur van Friesland lijkt doof voor het massale protest en de door Milieudefensie aangedragen planalternatieven. Het actiecomité *Snel weg met de snelweg* lijkt wel succes te hebben gehaald: de minister meldde in 2009 dat een snelweg door of langs Leidsche Rijn er tot 2020 niet komt. In veel andere gevallen duurt de strijd voort. De rol

⁴ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1155437/2009/09/04/Bewoners-vrezen-nieuw-snelweg-A4-Midden-Delfland-voor-Amelisweerd-d.html> en <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1124861/2009/01/19/Menselijk-lint-tegen-snelweg-A4-Midden-Delfland-voor-Amelisweerd-d.html>

van natuur- en milieuorganisaties als coördinerende partner van zich verzettende bewonersgroepen lijkt daarbij van belang, temeer omdat de besluitvormingsprocessen zich weer meer achter gesloten deuren voortzetten, zoals Milieudefensie constateert rondom het IJmeer.

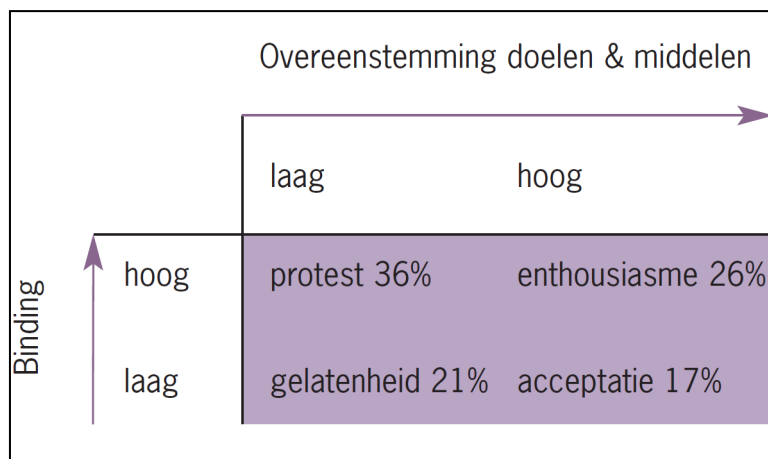
3.4.2 Protest tegen andere kleur groen (veranderend natuurbeheer)

Naast protesten tegen natuuraantasting zijn er ook legio lokale protesten tegen (wijzigingen in) natuurbeheer door TBO's en gemeenten. Alhoewel natuurorganisaties soms het beeld hebben dat dergelijke protesten worden veroorzaakt door een gebrek aan betrokkenheid bij natuur, wijst onderzoek duidelijk uit dat dit geen juiste voorstelling van zaken is. In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht zijn burgers die protesteren tegen een geplande wijziging in het natuurbeheer vaak erg betrokken bij natuur en landschap (Elands en Turnhout, 2009). Als de beoogde ingreep ervoor zorgt dat er een ander soort natuur komt (bijvoorbeeld bos wordt omgevormd tot stuifzand), dan speelt de divergentie van visies op natuurbeheer (afwijkende natuurbeelden) een belangrijke rol in de verklaring van het al dan niet ontbreken van steun van de bevolking voor de ingreep (De Groot et al., 2012). In paragraaf 5.1 wordt dieper ingegaan op deze verschillen in natuurbeelden als verklaring voor lokale protesten.

Een goed overzicht ontbreekt van het aantal en de soorten protesten tegen hoe overheden en TBO's invulling geven aan natuurbeheer. Ook is in de meeste gevallen onbekend in hoeverre de actiegroepen daadwerkelijk een meerderheid van de bevolking vormen. In de debatten tussen voor- en tegenstanders verwijten beide partijen elkaar vaak dat ze slechts een minderheid vertegenwoordigen, met gebruik van termen als 'elite-natuur' versus 'import-bewoners' (Buijs, 2009b). Draagvlak onder de bevolking wordt dus ook in dergelijke lokale discussies vaak als strategisch argument gebruikt om de tegenpartij te de-legitimeren (Buijs et al., 2011). De beperkte studies die bij ons bekend zijn die zich niet gericht hebben op de actiegroepen, maar (ook) op de lokale bevolking zijn van beperkte kwaliteit. Beide studies wijzen op een soort 50-50 verhouding tussen voor- en tegenstanders van het beheer (Buijs et al., ongepubliceerd). Er is duidelijk behoefte aan een verbreding van de case studies naar dergelijke lokale praktijken. In de verdere beschrijving moeten we dus leunen op een beperkt aantal case studies.

Een meerjarige studie onder omwonenden naar natuurontwikkeling in deze uiterwaarden (Buijs, 2009c) leert dat het collectieve verzet niet altijd betekent dat de bevolking in meerderheid de plannen als negatief ervaart. In tegendeel: circa drie kwart van de omwonenden is over het algemeen positief over (het voornemen van) de ingreep. Het aandeel voorstanders is het laagst onder (voormalige) agrariërs en onder mensen die al lang in het gebied wonen. De brede steun is vooral gebaseerd op het grote belang dat veel omwonenden hechten aan de visuele aantrekkelijkheid. Weliswaar gaat natuurontwikkeling ten koste van de binding die mensen voelen met het gebied, maar het verlies aan verbondenheid wordt voor de meeste omwonenden ruimschoots gecompenseerd door de toegenomen visuele aantrekkelijkheid van het landschap. Doordat aantrekkelijkheid voor veel mensen belangrijker is dan betrokkenheid, zijn zij toch positief over de ingrepen.

In andere casussen lijken de protesten op meer steun van de bevolking te mogen rekenen. Buijs (2009a) heeft voor het beschrijven van lokale reacties op plannen van natuurbeschermingsorganisaties de draagvlakmatrix ontwikkeld, waarin de twee belangrijkste dimensies van draagvlak, betrokkenheid en convergentie/overeenstemming over doelen en middelen, zich laten combineren tot vier houdingen: protest, enthousiasme, gelatenheid en acceptatie. In een relatief beperkt onderzoek werd de achterban van de Woudreus ingeschat als 36% van de bevolking, aangevuld met 21% die weliswaar inhoudelijk tegen was, maar gelaten reageerde.



Figuur 3.3

Draagvlakmatrix, met onderscheid naar vier potentiële reacties van het publiek op besluiten rondom natuur (Bron: Buijs, 2009a).

Ook in andere, eveneens beperkte, studies lijken voor en tegenstanders zich grofweg is evenwicht te houden (Buijs et al., ongepubliceerd). Hierbij moet overigens in ogenschouw worden genomen dat de meningsvorming sterk beïnvloed kan zijn door hoe het meningsverschil wordt geframed door de verschillende actoren (Buijs et al., 2011). Omdat actiegroepen effectiever lijken te zijn in hun framing van conflicten, en daarmee de toon van het debat bepalen, valt niet uit te sluiten dat voor het ontstaan van het conflict een meerderheid vóór de plannen was. Aan de andere kant neemt onder de bevolking de kennis over het beheer en de plannen toe door het conflict, waardoor de uiteindelijke houdingen zijn gefundeerd op een completer beeld van de problematiek.

De framing door protestgroepen en het strategisch gebruik van aan draagvlak (en identiteit) gerelateerde begrippen zoals juridisch versus mentaal eigendom, en insiders versus outsiders blijkt ook duidelijk uit onderstaande samenvatting van een sinds 2005 hoog oplopend conflict over het beheer van het Drents Friese Wold tussen Staatsbosbeheer en actiegroep De Woudreus.

Afwijkende natuurbeelden nemen een belangrijke plaats in bij de framing van het conflict. Het beheer van het Drents-Friese Wold door Staatsbosbeheer is vooral gebaseerd op een wildernis-natuurbeeld. De nadruk ligt op het beschermen van ecologische systemen en gemeenschappen en niet op de bescherming van individuele dieren en planten. Kritische bewoners, verenigd in actiegroep De Woudreus, redeneren veel meer vanuit een arcadisch natuurbeeld, waarbij landschappelijke diversiteit belangrijker is dan abstracte begrippen als habitats of biodiversiteit. Op basis van dit natuurbeeld verzet de actiegroep zich fel tegen het kappen van exoten voor vergroting van het stuifzand en stellen zij het 'slordige' beheer van het gebied aan de kaak (Buijs, 2009a). De actiegroep verzamelde ruim 8000 handtekeningen, haalde zelfs de agenda van de Tweede Kamer en ook verschillende keren de landelijke pers. Achteraf concludeerde Staatsbosbeheer dan ook dat ze rondom het Drents-Friese Wold 'te weinig hebben aangevoeld wanneer we met omwonenden in gesprek hadden moeten gaan om tijdig informatie te geven en zo nodig onze plannen aan te passen'.

Thema's	Staatsbosbeheer (SBB)	Locale actiegroep De Woudreus
Samenvatting frame	Bereiken van vastgestelde doelen door benutten ecologische kennis.	Gebrek aan democratische besluitvorming over afwijkende waarden van natuurbeheer.
	Inhoud	
Natuurbeelden	Morele verantwoordelijkheid om natuur te beschermen.	Morele verantwoordelijkheid om natuur te beschermen.
	Dominantie van wildernisnatuurbeeld.	Dominantie van brede en esthetische natuurbeeld.
	Nadruk op cognitieve (kennis) en normatieve aspecten.	Nadruk op normatieve en expressieve (beleving) aspecten.
Kennis	Eenduidige ecologische kennis bepaalt welke maatregelen worden genomen (expert-benadering).	Kennis is betwistbaar, onvoldoende en soms onjuist; kennis als ideologie: Verschillende ecologische paradigma's bestaan.
	Relatie	
Identiteit	SBB=eigenaar.	Nationaal Park is achtertuin bewoners.
	SBB is verantwoordelijk voor bereiken formele doelen (o.a. Natura 2000).	De Woudreus vertegenwoordigt de lokale bevolking en de belangen van lokale groepen (o.a. boeren en recreatiebedrijven).
	SBB heeft hiervoor de kennis.	
Typering andere actoren	De Woudreus zijn buitenstaanders: import-stedelingen die reageren op basis van emoties.	SBB zijn buitenstaanders: Externe techneuten die ouderwetse ecologische visies natreven.
		SBB is arrogant.
	Procedure	
Burgerparticipatie	Doelen worden gesteld via structuren van representatieve democratie. Experts zijn slechts uitvoerders van vastgesteld beleid.	Democratische discussie is nodig op lokaal nivo over doelen en middelen.
		Participatieve democratie.

Figuur 3.4

Twee verschillende frames die tegenstanders gebruiken om een lokaal conflict te typeren.

Deze framing van natuurbeheer door enerzijds TBO's en anderzijds lokale actiegroepen is ook herkenbaar in de beide voorbeelden die De Groot et al., (2012) uitlichten: Red ons bos en de Horstermeerpolder. Zo verwijst het actiecomité *Red ons bos* expliciet naar een ander natuurbeeld dan de projectgroep. Hier willen de actievoerders meer aandacht voor autonomie van de natuur, terwijl de projectgroep de biodiversiteit wil vergroten door o.a. heideherstel en het kappen van bosopslag bij op oude spoorlijn naar Groesbeek. De actiegroep verzet zich daarnaast net als in veel andere gebieden ook tegen grootschalige boskap ten behoeve van heideontwikkeling. De actiegroepen in de Horstermeerpolder vinden de gewenste natuur die de

verschillende terreinbeheerders aldaar voor ogen hebben -het plasdras maken van de polder, zodat de natuur zich vrijelijk kan ontwikkelen- juist te wild. De natte natuur die zich in een proefvak in het gebied heeft ontwikkeld, wordt lelijk gevonden en ervaren als slecht onderhouden. De polder zien zij als een cultuurlandschap, dat gemaakt is door de mens en daarmee ook onderhouden moet worden door de mens. Natuur laten gaan wordt als slonzig ervaren. Deze actieve inmenging in de natuur past het beste bij een visie op natuur van rentmeesterschap. Dit protest tegen vernatting en de daarmee vaak samengaannde verruiging speelt ook in veel andere gebieden, zoals bij natuurontwikkeling in de uiterwaarden. In het Gelderse riviereengebied is veel verzet geweest van omwonenden uit vrees voor aantasting van de leefomgeving en het verlies van belangrijke waarden van het gebied waarin zij waren opgegroeid. Het verzet uitte zich via verschillende protest- en belangengroepen die hier zijn opgericht om het cultuurlandschap in de uiterwaarden te behouden.

In de conflicten is ook een tegenstelling herkenbaar tussen de rationeel-ecologische argumenten van natuurbeheerders en de meer emotionele argumenten van bewoners. Emotionele argumenten worden daarbij soms als irrationeel en daarmee als niet-legitiem beschouwd door natuurorganisaties (Buijs en Lawrence, in press), terwijl het ook als uitingen van betrokkenheid gezien kan worden gebaseerd op emotionele betrokkenheid bij plekken, bij bomen of bij het bestaande landschap. Daarnaast spelen emoties een grote rol in het triggeren van acties. Hierbij gaat het vaak vooral om emoties als boosheid, en gevoelens van onrechtvaardigheid. De actiecomite's van *Red ons bos* en de *Horstermeerpolder* zijn opgezet door burgers die oprecht betrokken zijn bij het betreffende landschap. Woede blijkt voor hen veruit de belangrijkste drijfveer. De woede over het voornemen van de terreinbeheerder is zo groot dat de bewoners geen andere oplossing zien dan er tegen in verweer te gaan. De woede wordt verder aangewakkerd door de manier waarop het proces rond de landschapsingreep verloopt. De studie leert dat het proces kan indruisen tegen het rechtvaardigheidsgevoel van burgers, als het in hun ogen niet democratisch, eerlijk en open verloopt. Dit hangt samen met de mogelijkheid om als individuele burger of als actiegroep het gevoel te hebben een rol van betekenis te spelen in het proces. Hoewel boosheid de uiteindelijke trigger is om in actie te komen, komt deze voort uit een sterke binding (of identificatie) met het landschap en uit de ideologische opvattingen ten aanzien van natuur (de eerder genoemde natuurbeelden). In hun motivatie zich te verzetten tegen ingrepen speelt een mix van persoonlijke en algemene belangen. Tot de persoonlijke motieven behoren het eigenbelang in de zin van de eigen woning of de eigen bedrijfsvoering die schade kan oplopen, maar ook de gevoelde verbondenheid met het landschap en de betekenis die het gebied voor een individu heeft als bron van vrijheid, om er even helemaal uit te zijn. Algemene of collectieve belangen zijn veelal de ideële opvattingen over het (fysieke en/of ecologisch) behoud van het huidige landschap of het streekeigene. De kern van de ideologie staat voor de basiswaarden van de groep en hun belangrijkste principes; deze zullen nauwelijks veranderen door reacties uit de omgeving. Het algemeen belang is vaker dominant wanneer actievoerders niet in het gebied zelf wonen.

Als het gaat om de groene ruimte lijken conflicten moeilijk te beslechten. In het dichtbevolkte Nederland met zo'n grote ruimtedruk komen ingrepen in de groene ruimte niet alleen vaak voor, er wonen meestal ook veel mensen in de buurt voor wie de beoogde veranderingen in het landschap directe gevolgen hebben voor het dagelijkse leven. Een aantal maatschappelijke trends voeden de acties, zoals de kritische houding van de burger, de meer op governance-gerichte overheid en de mogelijkheden die internet bieden om aan informatie te komen, hun boodschap uit te dragen en om met medestanders in contact te komen en te blijven. Veel van de mogelijkheden om de onvrede van bewoners te verminderen, liggen op het procesmatige vlak: de manier waarop de planvorming voor de landschappelijke ingreep tot stand komt en meer specifiek de mate waarin burgers betrokken en serieus genomen worden (De Groot et al., 2012). Het lijkt van wezenlijk belang dat actievoerders door de beheerder gezien worden als zeer betrokken mensen die begaan zijn met het landschap, en niet worden weggezet als verzetsgroepen die alleen maar willen schoppen. Vrijwel niemand van de betrokkenen betwijfelt het belang en de schoonheid van het gebied. Over het gewenste beheer verschillen de visies echter wel drastisch. Veel groepen leveren een positieve bijdragen of weten hun boodschap op een

ludieke of humoristische manier onder de aandacht te brengen. Zo ontwikkelen actiegroepen soms een (volwaardig) alternatief plan dat voldoet aan beleidsdoelstellingen en beleidskaders. Vooral als het protest nog niet geëscaleerd is, kunnen sommige protestgroepen zich uiteindelijk ontwikkelen tot burgerinitiatiefgroepen of vrijwilligersgroepen die samen met natuurorganisaties werken aan natuurbeheer.

3.5 Recreatie

Aan draagvlak voor natuur ligt ook een eigen belang ten grondslag: de Nederlandse bevolking verblijft graag in aantrekkelijke groene gebieden. De deelname aan openluchtrecreatie is in 2007 ten opzichte van 1999 licht toegenomen. Deze toename deed zich vooral voor bij gezinnen met jonge kinderen en onder 65-plussers. Ouders van jonge kinderen maken vaker wandelingen, gaan vaker naar het bos of een park. Ook ouderen ondernemen vaker activiteiten in de openlucht, met name recreatieve fiets- en wandeltochten (SCP, 2011; Verbeek en De Haan, 2011). Hogeropgeleiden recreëren meer in het groen (figuur 3.5); deze tendens is voor alle jaren zichtbaar (SCP, 2011). Ook allochtonen zijn ondervertegenwoordigd (Kloek, in press).

	1999	2003	2007
Openluchtrecreatie	76	81	80
<i>Waarvan:</i>			
Laag opgeleid	67	70	68
Middelbaar opgeleid	83	87	84
Hoog opgeleid	91	94	93

* Bezoek aan stadspark of -bos, aangelegd recreatiegebied en/of (beschermd) natuurgebied, minimaal eenmaal in twaalf maanden

Figuur 3.5

Deelname aan openluchtrecreatie in de tijd en naar opleidingsniveau, bevolking van 18 jaar en ouder, 1999-2007 (naar SCP, 2011; Bron: SCP (AVO '99-'07)*

Internationale cijfers over deelname aan openluchtrecreatie met dezelfde vergelijkingsbasis zijn niet voorhanden (Sievanen et al., 2008). Wel valt er op basis van Eurobarometergegevens (2010) een indicatie te geven van de mate waarin Europeanen buitenshuis fysieke activiteiten ondernemen, zoals fietsen, wandelen, maar ook huishoudelijk werk of tuinieren. De participatie aan zulke activiteiten in Nederland hoort tot de hoogste van Europa. Ruim vier op de tien Nederlanders zijn, los van sport, minstens vijf keer per week fysiek actief (Hover et al., 2010).

Meest populair - in de zin van feitelijk bezoek - zijn bossen. Maar ook agrarisch gebied vormt een aantrekkelijk landschap om er in de vrije tijd op uit te trekken (figuur 5.2). Sinds 2006 is de populariteit van beide landschapstypen toegenomen.

4 Betrokkenheid via landelijke acties, lidmaatschappen en donaties

4.1 Acties tegen landelijke bezuinigingen

In de afgelopen decennia heeft de overheid fors geïnvesteerd om de natuur te versterken, met een lange termijn-doel voor ogen: in 2018 zou de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een netwerk van onderling verbonden natuurgebieden, gerealiseerd moeten zijn. Door zware bezuinigingen op natuur zijn de meeste investeringen vanaf 2010 stopgezet door het kabinet Rutte. Het wetsvoorstel van staatssecretaris Bleker voor een nieuwe (sterk vereenvoudigde) Natuurwet zou een forse verslechtering van de bescherming van natuur in Nederland betekenen, in de ogen van tegenstanders. In de discourse-analyse is al gebleken dat deze bezuinigingen invloed hebben gehad op de maatschappelijke discussies. In deze paragraaf kijken we naar maatschappelijk protest tegen deze bezuinigingen als uiting van draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid.

In het feitelijk beheer laten de bezuinigingen zich het meest voelen. Het is dan ook niet vreemd dat het maatschappelijk middenveld van zich laat horen. Hier opereren natuurorganisaties, zoals het IVN en Natuurmonumenten. Natuurorganisaties ageren fel tegen het voorgenomen natuurbeleid en roepen hun achterban op hen daarin te steunen. Die roep om publieke steun zien natuurorganisaties als van wezenlijk belang om hun stem richting het kabinet kracht bij te zetten. Het publiek zelf lijkt zich daar veel minder van bewust.

Het betrekken van de achterban is voor veel natuurorganisaties een belangrijk streven. Een inventarisatie van de steun van door natuurorganisaties geïnitieerde publieksacties maakt duidelijk dat verschillende initiatieven draagvlak krijgen van meer dan 10.000 medestanders. De actie *Als je van natuur houdt* van Natuurmonumenten leverde zelfs 75.000 steunbetuigingen op. Het is lastig om betekenis aan deze aantallen te geven: 75.000 lijkt een aanzienlijk aantal, maar kun je daar nog steeds van spreken, wanneer je het relateert aan de ledenaantallen van Natuurmonumenten? Die zijn het tienvoudige van de ontvangen steunbetuigingen. Waarom hebben de andere leden zich niet geschaard achter de actie: stonden zij niet achter de boodschap of was een groot deel van de Natuurmonumenten-achterban wellicht simpelweg niet op de hoogte van de actie of het belang ervan?

Om de omvang van de publieke steun van protest tegen het beleid van Bleker op waarde te kunnen schatten is het onvermijdelijk om de inspanning die van burgers gevraagd wordt, ook voor ogen te nemen. Zo betrof *Als je van natuur houdt* een handtekeningenactie om een petitie te ondersteunen. Het initiatief kan daarmee als een laagdrempelige publieksactie worden omschreven: mensen hoefden er hun deur niet voor uit. Het is aannemelijk dat de beperkte inspanning de relatief grote steun voor de actie verklaart. Een initiatief waarvoor mensen wel de deur uit moesten, betreft de landelijke actiedag die de coalitie *Hart voor natuur* organiseerde. Op de eerste zondag van 2011 verzamelden zich 40.000 mensen, verspreid over ruim honderd natuurgebieden, om aandacht te vragen voor natuur en landschap. De organisatie sprak in dagblad Trouw van een groot succes, en doelde daarmee ook op de opkomst.



Foto: Tijdens de actiedag 'Hart voor natuur' in januari 2012 vormden mensen in het Nationaal Park Veluwezoom een hart in de sneeuw (bron: Natuurmonumenten, Gerard van Daalen)

Een publieksactie die ook het één en ander van mensen vraagt, maar dan in financiële zin, is van Das&Boom. De beleidsvoornemens van het kabinet zijn voor deze organisatie aanleiding geweest om zichzelf nieuw leven in te blazen. Onder het motto *Koop uw natuurrechten* roept Das&Boom burgers op haar financieel te steunen in de juridische toetsing waaraan zij het natuurbeleid van Rutte wil onderwerpen. De kosten van het juridische traject worden geschat op 300.000 euro. Per juni 2012 is voor 205.000 euro gedoneerd, wat - uitgaande van een gemiddelde steun van 20 euro⁵ per persoon - neerkomt op financiële steun van 10.000 medestanders. Ook de campagne *Groeiend verzet* vraagt om geldelijke steun, en wel voor de aanplant van bossen om - aldus initiatiefnemer Partij voor de Dieren - alsnog de ecologische verbindingzones mogelijk te maken die het kabinet wil schrappen. Mensen kunnen voor een bedrag van vijf euro een boom kopen. Binnen een week na de start waren er reeds 23.000 bomen verkocht. Op dit moment (juni 2012) staat de teller op 25.000 verkochte bomen.

Een derde type inspanning die aan mensen is gevraagd om hun protest tegen de afzwakking van het natuurbeleid kenbaar te maken, is om deze op papier te zetten. Met de publieksactie *Fluit het kabinet terug* vroeg Vogelbescherming Nederland burgers om een kritische nieuwjaarswens te versturen aan het kabinet. Begin 2011 nam staatssecretaris Bleker in totaal 56.000 verzamelde nieuwjaarsboodschappen in ontvangst. Vogelbescherming Nederland spreekt van een uitstekend resultaat (Vogelbescherming Nederland, 2012). Op aanzienlijk minder animo kon de actie *Briefjes voor Bleker* (vernoemd naar het veelbesproken briefje dat staatssecretaris Bleker in de televisie-uitzending Pauw & Witteman) rekenen: het leidde tot slechts 40 brieven van verontruste burgers. De hiervoor besproken publieksacties laten zien dat zo nu en dan aanzienlijke aantallen steunbetuigingen van burgers tegen het natuurbeleid van kabinet Rutte worden bereikt, en dat de omvang van de publieke steun deels samenhangt met de inspanning die van het publiek gevraagd worden: een handtekeningenactie levert bredere support van de bevolking op dan bijvoorbeeld het verzoek aan burgers om in de pen te klimmen, er op uit te trekken of een financiële bijdrage te leveren. Om het draagvlak voor protest tegen de afzwakking van het natuurbeleid op omvang goed te kunnen beoordelen, lijkt het essentieel dat het protest gerelateerd wordt aan protesten rond andere thema's.

⁵ Dit is het bedrag waarbij de donateur een Natuurrecht-certificaat ontvangt

De officiële *consultatiewebsite* van de overheid (internetconsultatie.nl) biedt enige perspectieven voor een dergelijke vergelijking. Via de genoemde website hebben burgers de mogelijkheid om te protesteren tegen wetsvoorstellen, gedurende een periode van zes weken na indiening van het voorstel. In het najaar van 2011 kon op de nieuwe Natuurwet gereageerd worden. De mogelijkheden om te protesteren via dit officiële kanaal zijn door Vogelbescherming Nederland onder de aandacht van het publiek gebracht. Dat heeft effect gehad: in deze periode zijn meer dan 11.000 geregistreerde verzoeken⁶ geregistreerd om het wetsvoorstel te herzien (Vogelbescherming Nederland, 2012). Dit blijkt een record te zijn: tot op heden zijn 164 consultaties afgesloten, meestal blijft het aantal reacties op wetsvoorstellen beperkt tot een paar honderd.

Zoals eerder gesteld, ligt het initiatief tot maatschappelijk protest bijna altijd bij natuurorganisaties, en niet bij de (individuele) burger die verontwaardigd is. *Streep door natuur* kent een andere ontstaansgeschiedenis en is in dat opzicht het noemen waard: bij deze actie zijn geen grote natuurorganisaties betrokken. De actie wordt gevoerd door boze burgers die Nederland wakker willen schudden. De ludieke actie valt in het straatbeeld op



door half doorgestreepte of afgeplakte straatnaambordjes, net als half weggestreepte plaatsnaamborden. Elke hele of halve verwijzing naar verschijnselen uit de natuur wordt doorgestreept: zo verliest 's-Hertogenbosch het hert, en Vinkenveen raakt de vink kwijt. De actievoerders maken met deze symbolische actie duidelijk dat zij vrezen dat planten en dieren uit het straatbeeld dreigen te verdwijnen. De actie is klein begonnen, en heeft zich in de loop van enkele maanden over meerdere plaatsen in het land uitgespreid. Ook wordt regelmatig de lokale en ook landelijke media gehaald.

Foto: Een uitingvorm van de actie 'Streep door natuur', om aandacht te vragen voor het verdwijnen van natuur uit het straatbeeld (Bron: Streep door natuur)

Het voorgaande overziend kunnen we stellen dat het natuurbeleid van het kabinet Rutte veel weerstand van het maatschappelijk middenveld oproept. Ook het publiek laat van zich horen, soms massaal. Het recordaantal van bezwaren dat op de consultatiewebsite van de overheid werd ingediend tegen het wetsvoorstel Nieuwe Natuurwet is hier misschien wel het meest sprekende voorbeeld van. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het initiatief om in het verweer te komen tegen de koers die de rijksoverheid vaart, over het algemeen niet bij de burger ligt. Het zijn vrijwel altijd natuurorganisaties die hun achterban mobiliseren om steun te geven aan de publieksacties die deze natuurorganisaties opzetten. Deze achterban lijkt van de noodzaak om uit zichzelf een ferm tegengeluid te laten horen niet altijd overtuigd. Ook het verwachte (ontbreken van) effect van dergelijke publieksacties kan hierbij een rol spelen (Van Stekelenburg en Klandermans, 2010). Wat is nu de betekenis van deze afwachtende houding? Bezien in het licht van de enorme achterban van circa 4 miljoen leden en donateurs die natuurorganisaties hebben, is het aannemelijk dat een groot deel van de Nederlandse bevolking zich wel degelijk schaart achter het streven van de natuurorganisaties om de natuur in Nederland te beschermen, maar dit klaarblijkelijk dus niet in demonstratiegedrag tot uiting brengt. Het lijkt dus niet terecht om te stellen dat het uitblijven van (initiatief tot) protest een signaal is dat de Nederlandse bevolking achter de koerswijziging staat die staatssecretaris Bleker voorstelt. Wat zijn dan wel reële verklaringen voor het beperkte

⁶ Aldus Vogelbescherming Nederland in haar jaarverslag 2011. De consultatiewebsite noemt alleen het aantal openbare reacties: bijna 5.500. Indieners maken zelf de keuze voor wat betreft openbaarheid van hun reactie.

(initiatief tot) protest? Een eerste verklaring lijkt te liggen in het -in algemene zin- ontbreken van een protestcultuur in Nederland (zie ook paragraaf 4.2). Belangrijker lijkt echter dat de bevolking de urgentie niet aanvoelt. Voor veel mensen is natuur in Nederland er automatisch. Het is niet iets waar zij zich van nature zorgen om maken. Dat blijkt ook uit de in paragraaf 5.1. beschreven lage positie van natuur in de prioriteitenladder van relevante thema's voor burgers. Daar komt bij dat natuur en natuurbeleid in Nederland geïnstitutionaliseerd zijn, onder meer via de vele natuurorganisaties die Nederland rijk is. Burgers hebben het eigenaarschap min of meer overgedragen aan de natuurorganisaties. Zij lijken er van uit te gaan dat deze organisaties hun belangen weten te vertegenwoordigen, ook in het politieke spel. Doordat verantwoordelijkheden om (actief) bij te dragen aan natuur en landschap bij een groot deel van de bevolking uit beeld zijn geraakt, zijn mensen zich ook minder bewust geworden van het belang van de veelzijdigheid van de natuur voor henzelf. Tot slot is het aannemelijk dat de afstandelijke houding van burgers ook is ingegeven door de veelal technocratische focus van natuur en de technische benadering van het natuurbeleid via ecologische doelstellingen, in de vorm van onder meer natuurdoeltypen. Deze benadering sluit in zijn geheel niet aan bij de wijze waarop de bevolking de natuur beleeft (zie o.a. Kuindersma, 2004; Langers en Vreke, 2007; De Bakker et al., 2007). Gesteggel in het politieke debat over het al dan niet gerealiseerd krijgen van de Ecologische Hoofdstructuur, zonder te praten over de concrete betekenis hiervan voor mens en natuur, maakt dat mensen zich weinig betrokken voelen: het is een te abstract verhaal om te wortelen in de samenleving.

4.2 Lidmaatschappen en donaties

Een bekend ijkpunt voor de omvang van het maatschappelijk draagvlak voor natuur is het aantal particuliere leden en donateurs van natuur- en landschapsorganisaties. Voor een goed beeld hiervan blikken we terug op de periode vanaf 1980 en zoomen in op de laatste vijf jaar. Om de ontwikkelingen in perspectief te kunnen plaatsen, maken we een vergelijking met andere typen ideële organisaties: zien we daar vergelijkbare trends? Tot slot plaatsen we de Nederlandse cijfers in internationaal perspectief.

Het aantal leden van natuur- en milieuorganisaties is sinds 1980 fors toegenomen. Waar de grotere natuur- en milieuorganisaties begin jaren tachtig een achterban hadden van net iets meer dan 600.000 burgers, groeide het aantal in de loop van 25 jaar uit tot 3,3 miljoen mensen, een groei van 444% (figuur 4.1). Volgens cijfers van de Vroege Vogels Parade, die jaarlijks het overzicht geeft van de ledenaantallen van landelijke natuurorganisaties, werd in 2003 de top bereikt: ruim 4,1 miljoen Nederlanders waren lid of donateur van een (grote of kleine) landelijke natuurvereniging⁷. In de periode 2003-2006 wordt een kleine teruggang zichtbaar. Met uitzondering van politieke partijen en kerken, kennen ook maatschappelijke organisaties binnen andere sectoren in de periode vanaf 1980 een groei van de achterban. Deze groei verhoudt zich echter niet tot de ontwikkeling die binnen het ledenbestand van natuur- en milieuorganisaties heeft plaatsgevonden. Van den Berg en De Hart (2008) plaatsen de algemene toename van de leden en donateurs van ideële organisaties in het licht van de (toegenomen) hang van de Nederlander om een onbaatzuchtige, altruïstische bijdrage te willen leveren aan de samenleving. Voor de extreme groei binnen natuur- en milieuorganisaties geven zij geen nadere verklaring.

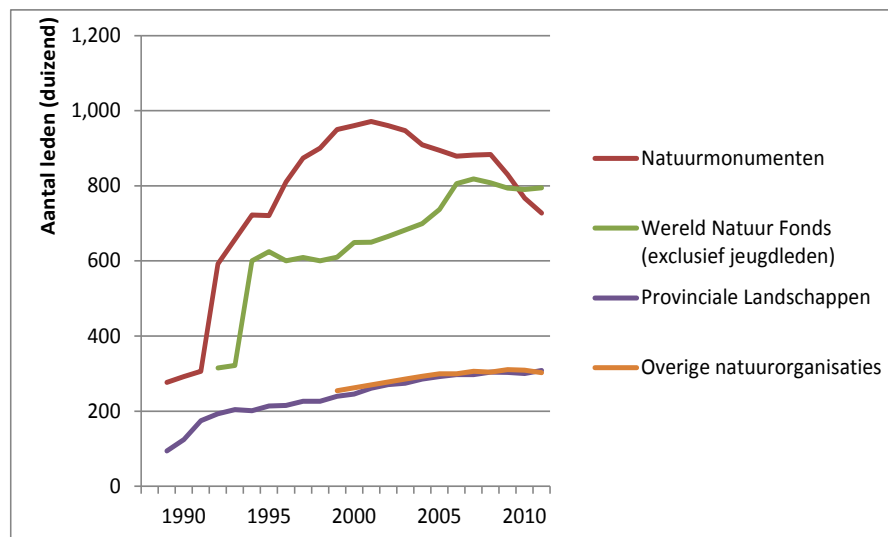
⁷ Dit is inclusief dubbeltellingen, omdat de aantallen van de verschillende organisaties bij elkaar worden opgeteld. Volgens Joost Huijsing, eindredacteur van Vroege Vogels, is het effect van dubbeltellingen beperkt: "Gemiddeld is men lid van iets minder dan twee organisaties die wij onderzoeken. Daar staat tegenover dat een lidmaatschap echt gezien wordt als iets van het hele gezin. [...] Bovendien zijn in de Vroege Vogels-tellingen alleen de grote en landelijke organisaties onderzocht. Als je ook plaatselijke verenigingen meetelt dan blijkt dat bijna 50% van de Nederlanders aangesloten is. Veel meer nog dan de ruim 4 miljoen die wij noemen." (Bron: vroegevogels.vara.nl)

	1980	1994	1997	2000	2003	2006	% verschil 1980-2006	% verschil 2000-2006
Kerken	9.606	8.466	8.140	7.810	7.339	6.867	-29	-12
Internationale hulp	2.032	3.955	4.238	3.682	3.809	3.727	+83	+1
Natuur en Milieu	619	2.594	2.934	3.312	3.517	3.368	+444	+2
Ouderen	388	510	517	520	521	590	+52	+13
Politieke Partijen	342	224	203	187	183	174	-49	-7
Welzijn	643	836	868	892	943	931	+45	+4

Figuur 4.1

Leden en donateuraantallen (uitgedrukt in duizendtallen) van diverse maatschappelijke organisaties met 50.000 leden/donateurs of meer, naar thematische doelstelling, 1980-2006 (Bron: Van den Berg en De Hart, 2008; opgave door organisaties).

Nederland kent een fors aantal organisaties op het gebied van natuur- en milieu. Zo registreert Vara's Vroege Vogels Parade van meer dan 100 natuur- en milieuorganisaties de ledenaantallen. De tien grootste organisaties verenigen zo'n 85% van het totaal aantal leden, de drie grootste (WNF, Natuurmonumenten en Greenpeace) al circa 55%. In figuur 4.1 zijn de ontwikkelingen voor de drie grootste natuurorganisaties⁸ weergegeven sinds 1989. De figuur, samen met de achterliggende cijfers van ook andere natuurorganisaties, bevestigt de eerdere constatering dat de aanhang van de grote natuurorganisaties in de jaren negentig sterk groeide. Een toename doet zich voor bij alle organisaties, *explosief* is de groei in de jaren '90 alleen bij Natuurmonumenten en het Wereld Natuur Fonds.

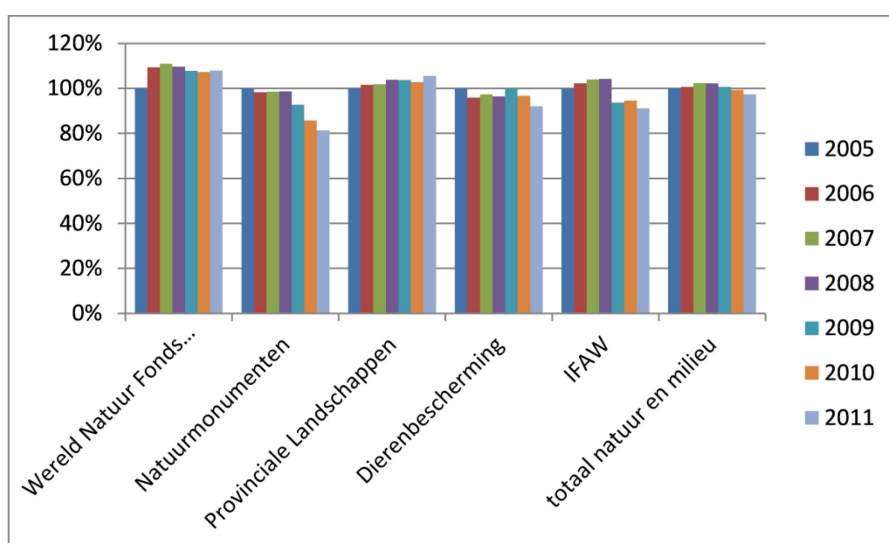


Figuur 4.2

Lange termijn ontwikkeling ledenaantal particuliere natuurbeschermingsorganisaties: 1989-2011 (bewerking van Natuurcompendium 2011; Bron: VARA's vroege vogels parade, Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds, De Landschappen).

⁸ Exclusief Greenpeace, dat zich vooral profileert als milieuvereniging

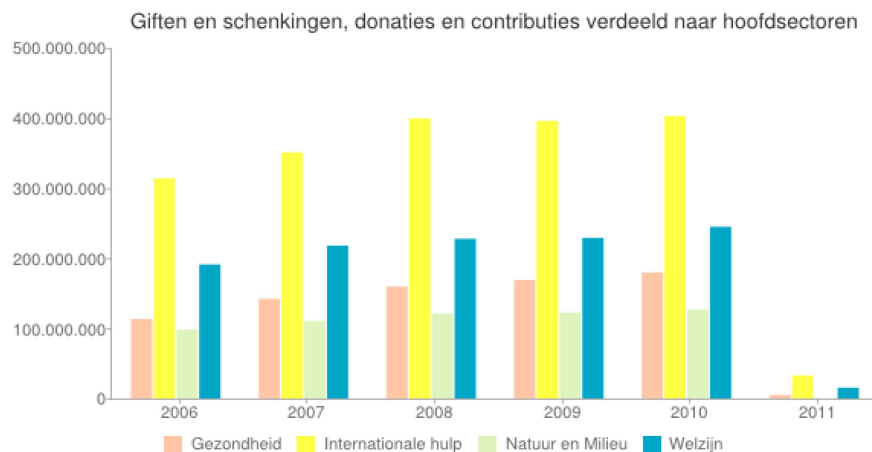
De omslag die aan het begin van de 21^e eeuw zichtbaar wordt in de ledenaantallen van natuur- en milieuorganisaties (figuur 4.2), blijkt vooral te spelen bij Natuurmonumenten. Vanaf 2001 ondergaat Natuurmonumenten een forse terugval. Waar de grote terreinbeheerder tien jaar geleden bijna één miljoen leden had, is zij anno 2011 een kwart kwijt en daarmee terug op het niveau van 1994. Vanwege de omvang van Natuurmonumenten werkt dit door in het totaalbeeld. Ter illustratie: de meest recente Vroege vogels Parade (december 2011) spreekt van een terugval van bijna 80.000 leden van natuur- en milieuorganisaties in 2011. Daarvan komt 67.000 op het conto van Natuurmonumenten (-40.000) en Greenpeace (-27.000). De ledenaantallen van andere natuurorganisaties volgen andere patronen: er is voornamelijk sprake van stabilisatie, terwijl een aantal organisaties, zoals de Provinciale Landschappen, een constante groei blijft vertonen. De meest recente ontwikkelingen (figuur 4.2) lijken te wijzen op een lichte teruggang bij de meeste organisaties. Of deze tendens zich doorzet, is (op grond van voor sommige organisaties slechts één minder jaar) lastig te voorspellen. Wel is het van belang deze ontwikkeling in de nabije toekomst in de gaten te houden.



Figuur 4.3

Recente ontwikkeling in ledenaantal particuliere natuurbeschermingsorganisaties, ijkpunt (100%) vormt 2005 (Bron: VARA's Vroege Vogels Parades 2005-2011).

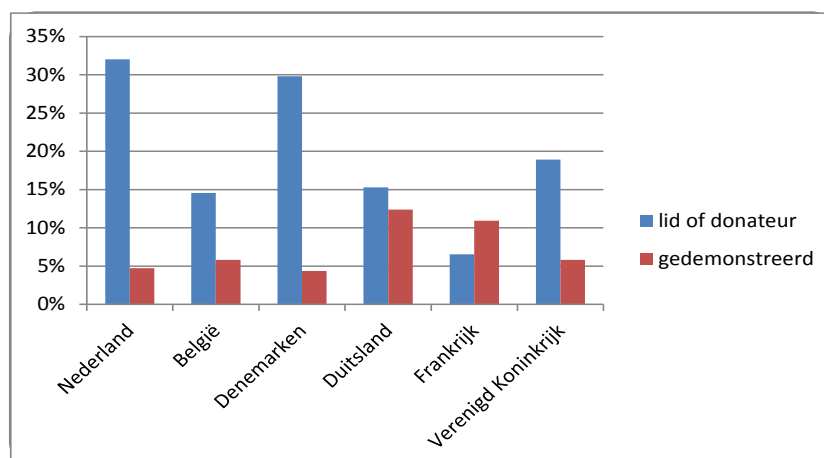
In een recente belronde (Weijsschede, 2012) gaven natuurorganisaties aan dat ze het draagvlak voor hun achterban niet alleen afmeten aan de aantallen leden, maar ook aantallen en omvang van de donaties. Daarom hebben we ook naar donaties gekeken. Uit figuur 4.4 blijkt dat ook de giften zich stabiliseren. De giften zijn wel opvallend lager dan met name giften voor ontwikkelingssamenwerking.



Figuur 4.4

Giften per sector (Bron CBF; Weijsschede, 2012).

Hoe verhoudt de betrokkenheid van Nederlanders zich tot die van andere Westerse landen? Voor een internationale vergelijking moeten we terug in de tijd. Op basis van cijfers over leden en donateurs, gecombineerd met de eurobarometer-enquête van 1995, schetst het SCP (2000) een beeld van het maatschappelijk engagement met betrekking tot natuur in verschillende landen. Dit beeld toont dat West-Europa -met uitzondering van Frankrijk- een grote organisatiegraad vertoont in de vorm van lidmaat- of donateurschap van natuur- en milieuorganisaties: circa 20% van de bevolking toont zijn betrokkenheid via lidmaatschap of demonstratiegedrag. Nederland valt op door een betrokkenheid die boven 30% uitreikt (figuur 4.5). Nederland kan zich daarmee vergelijken met de Scandinavische landen. Net als in Denemarken, Finland en Zweden is de betrokkenheid van Nederlanders als lid of donateur van een (natuur- of) milieuorganisatie het hoogst van Europa. Voor wat betreft actieve betrokkenheid, in de vorm van demonstraties, is de animo onder Nederlanders aanzienlijk geringer en vergelijkbaar met België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Onder Duitsers en Fransen is de demonstratiebereidheid beduidend hoger. De positie van Nederland binnen (West-)Europa als een actief land, afgemeten naar lidmaatschappen en vrijwilligerswerk lijkt in de afgelopen 15 jaar weinig veranderd: ook in 2011 toont Nederland zich actief op dit vlak (SCP, 2011; zie ook figuur 3.1 in paragraaf 3.2).



Figuur 4.5

Betrokkenheid bij natuur- en milieuorganisaties en demonstraties ten behoeve van het milieu, 1995 (bewerking van SCP, 2000; Bron: Eurobarometer 1995).

De meest recente internationale cijfers omtrent lidmaatschap van natuurorganisaties dateren -voor zover bekend- uit 1999. Tabel 4.2 toont het aantal leden van drie (internationale) organisaties die actief zijn op het terrein van natuur, voor Nederland en een aantal nabijgelegen landen. Bij alle drie de organisaties springt Nederland eruit als een land met een opvallend grote bereidheid tot steun als lid of donateur. De cijfers zijn enigszins gedateerd. De stabiele ontwikkeling van ledenaantallen binnen deze organisaties voor Nederland (zie figuur 4.6) maakt het echter aannemelijk dat Nederland ook nu nog haar opvallende positie als koploper voortzet.

	Greenpeace	WNF	IFAW
Nederland	38,0	52,9	23,4
België	5,5	7,5	-
Denemarken		Onbekend	
Duitsland	6,4	6,0	3,4
Frankrijk	0,4	1,2	0,0
Verenigd Koninkrijk	2,9	4,9	25,4

Figuur 4.6

Leden en donateursantallen van natuurorganisaties in Nederland en omliggende West-Europese landen (per 1000 inwoners), situatie 1999 (Bron: SCP, 2000⁹; opgave door organisaties).

⁹ SCP, 2000. Nederland in Europe; Internationale vergelijking (vanaf p.134).

5 Visies op natuurbescherming, natuurbeelden en recreatie buiten concrete handelingspraktijken

We hebben in hoofdstuk 1 betoogd dat de draagvlak zich vooral manifesteert in concrete praktijken. Enerzijds in lokale praktijken van natuurbeheer, anderzijds in landelijke praktijken van lidmaatschappen en politieke actie. Mede omdat over veel van dergelijke praktijken weinig representatieve data beschikbaar zijn, is het ook relevant om draagvlak te problematiseren buiten dergelijke praktijken. Daarom zullen we in dit hoofdstuk achtereenvolgens verslag doen van de publieke houdingen over natuur, de diversiteit van natuurbeelden en het belang van natuurrecreatie als impliciete uiting van draagvlak voor de natuur.

5.1 Publieke houdingen over belang van natuurbescherming

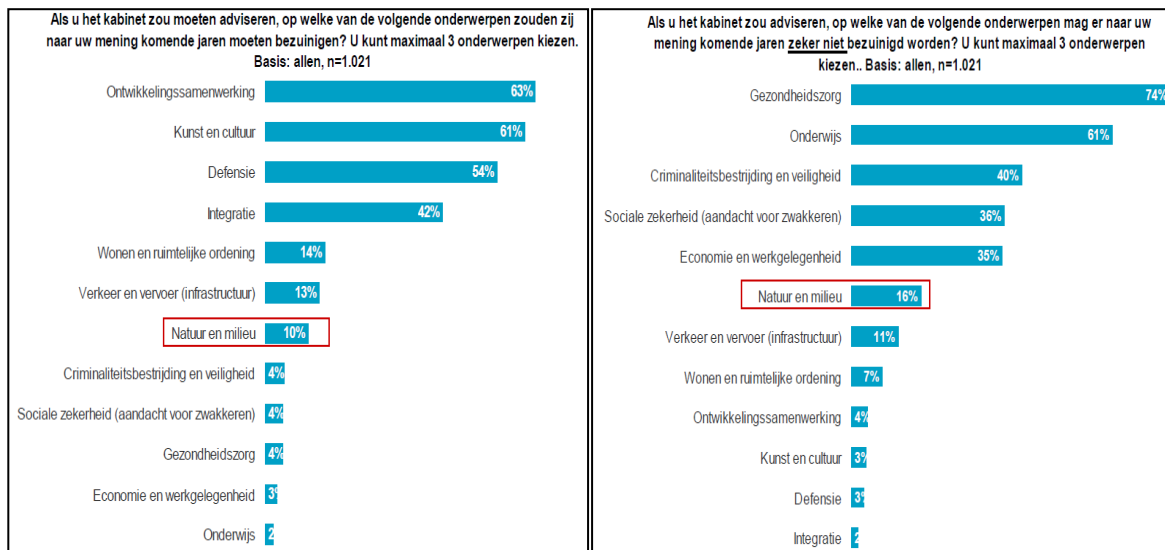
Tussen 1997 en 2007 liet het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vijfjaarlijks onderzoek uitvoeren naar het maatschappelijk draagvlak voor natuur(beleid)¹⁰. In de meest recente rapportage (2007) blijkt dat vrijwel de gehele Nederlandse bevolking (95%) belang hecht aan de bescherming van bestaande natuurgebieden. Daarnaast vindt ruim driekwart de aanleg van nieuwe natuurgebieden belangrijk. Ook staat 87% achter de bescherming van zeldzame flora en fauna. Ten opzichte van 1996 en 2001 zijn de meningen van burgers over de bescherming van natuurgebieden en zeldzame flora en fauna nauwelijks veranderd. Kortom, burgers tonen een groen hart. Bij al dergelijke cijfers moet in het oog worden gehouden dat de antwoorden van respondenten nogal vrijblijvend zijn. Zoals eerder betoogd blijkt de diepgang van de algemene steun voor natuurbehoud pas echt in concrete praktijken, als er afwegingen moeten worden gemaakt in een concrete context. Het eerder geschetste dilemma tussen beschikbare cijfers en het belang van de concrete context indachtig doen we hier een eerste stap in de concretisering van het ervaren belang van natuurbescherming, door natuurbeheer in concrete dilemma's te schetsen (denk aan economische versus natuurbelangen) en te vergelijken met andere politieke thema's.

In verschillende studies is de Nederlandse bevolking gevraagd naar de positie die natuur in zou moeten nemen ten opzichte van andere thema's. Veelal wordt gevraagd naar probleembesef en beleidsafwegingen: waar zou de aandacht van de (rijks)overheid voornamelijk naar moeten uitgaan? Op grond van een reeks peilingen van het SCP lijkt natuur en milieu verre van top of mind te zijn voor burgers. Het onderwerp natuur en milieu staat in alle zeven uitgevoerde peilingen in de periode 2008-2011 in de onderste regionen voor wat betreft de rangorde van probleembesef: natuur en milieu wordt door circa 2-3% van de bevolking als grootste probleem genoemd. Van de vijftien voorgelegde thema's schommelt het daarmee rond de 11-14e positie. Het meest genoemde nationaal probleem in alle peilingen is de manier waarop we samenleven. Veel Nederlanders zijn en blijven bezorgd over het gebrek aan tolerantie en respect. De top drie bestaat verder uit zorgen over de economische situatie (2e plek) en over politiek en bestuur (3e plek), de laatstgenoemde heeft betrekking op politiek in het algemeen, de regering, Wilders, de hoeveelheid regels en de besluiteloosheid (Den Ridder et al.,

¹⁰ Momenteel is naar ons bekend geen nieuwe meting gepland

2011). Natuurbescherming is hierbij sinds de eerste draagvlakmeting in 1997 duidelijk afgezakt in prioriteit (De Bakker et al., 2007)

Dit beeld wordt iets genuanceerd in een recent onderzoek door Motivaction voor de Vogelbescherming (figuren 5.1a en 5.1b). Daaruit blijkt dat terwijl de recente bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en cultuur door de meerderheid van bevolking wordt gedragen, slechts 10% vindt dat er op natuur en milieu moet worden bezuinigd. Het draagvlak voor die bezuiniging niet op natuur en milieu bezuinigd mag worden, tegen 74% voor gezondheidszorg. De 16% tegen natuurbezuinigingen is overigens meer dan het aantal mensen dat geen bezuinigingen op infrastructuur wenselijk acht. Dit is dus ronduit klein te noemen.



Figuur 5.1a

Thema's waarop bezuinigd mag worden (links) en 5.1b: Thema's waarop zeker niet bezuinigd mag worden (rechts) (Bron: Van Groenestein en Verheggen, 2010).

De bovengenoemde resultaten worden in grote lijnen ondersteund door andere, minder recente studies, zoals de laatste draagvlakenquête van het PBL (De Bakker et al., 2007). Ook in deze studie wordt de meeste prioriteit gegeven aan gezondheidszorg, op afstand gevolgd door onderwijs, sociale zekerheid en bestrijding van misdaad en terrorisme. Natuur wordt in deze studie door 21% van de ondervraagden als één van de vier prioritaire thema's genoemd van rijksbeleid. Kortom, in de afgelopen vijf jaren zijn nauwelijks verschuivingen in de positie van natuur als rijksbeleidsthema te zien. In een verder verleden was dit wel het geval. Ook in de tweede draagvlakenquête (De Boer en Schulting, 2002) is naar een prioritering van beleidsterreinen gevraagd. Een precieze vergelijking is niet mogelijk, omdat de bevraagde items verschillen. In algemene zin kan wel worden vastgesteld dat het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksbeleid tussen 2001 en 2006 fors is gedaald. Dit wijst erop dat natuur voor burgers tegenwoordig een minder grote beleidsprioriteit heeft dan 10 jaar geleden.

In maatschappelijk debat -en ook in diverse draagvlakstudies- worden bij belangenafwegingen natuur en economie regelmatig tegenover elkaar gezet. Zo ook in peilingen van het SCP. Hieruit komt naar voren dat Nederlanders verdeeld zijn over de balans tussen natuurbelang en economisch belang: 34% vindt dat natuurbelangen te vaak voorrang krijgen boven economische belangen, eveneens 34% vindt dat juist niet (32% is neutraal). Vooral aanhangers van VVD, CDA en PVV vinden dat natuurbelangen te zwaar wegen. Er is ook een groot verschil naar opleidingsniveau: hogeropgeleiden kennen meer waarde toe aan natuurbelangen en lager opgeleiden aan economische belangen (Den Ridder et al., 2011). Dit is in lijn met de draagvlakenquête van

2007, waarbij ook aan de hand van stellingen verschillende economische functies tegenover natuur geplaatst. Bij lokale afwegingen tussen toename aan woningen en parkeerplaatsen kiest een ruime meerderheid voor natuurbehoud, maar met betrekking tot filebestrijding zijn de meningen duidelijk verdeeld. De polarisatie van het natuurdebat blijkt ook duidelijk uit de hierboven reeds beschreven antwoorden op een meer algemene stelling in onderzoek van het SCP dat 'natuurbelangen te vaak voorrang krijgen boven economische belangen': 34% is het ermee eens en eveneens 34% is het ermee oneens (SCP, 2011).

De bovengenoemde resultaten worden in grote lijnen ondersteund door de achtereenvolgende draagvlakquêtes van het PBL. Ook in deze studie wordt de meeste prioriteit gegeven aan gezondheidszorg, op afstand gevolgd door onderwijs, sociale zekerheid en bestrijding van misdaad en terrorisme. Natuur wordt in deze studie door 21% van de ondervraagden als één van de vier prioritaire thema's genoemd van rijksbeleid. Kortom, in de afgelopen vijf jaren zijn nauwelijks verschuivingen in de positie van natuur als rijksbeleidsthema te zien. Alhoewel vanwege methodische redenen een precieze vergelijking is niet mogelijk is, leert een vergelijking van de drie draagvlakquêtes dat het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksbeleid vooral tussen 2001 en 2006 fors is gedaald. Dit wijst erop dat natuur voor burgers tegenwoordig een minder grote beleidsprioriteit heeft dan 10 jaar geleden, maar dat deze daling de laatste jaren niet verder heeft doorgezet.

Recentelijk heeft het SCP gepeild hoe de Nederlandse bevolking staat tegenover een terugtrekkende overheid als het gaat om natuurbeheer. Als er de komende jaren minder overheidsgeld voor natuurbeheer- en ontwikkeling is, blijkt minder doen aan natuurbeheer nauwelijks een optie voor het publiek. Van de voorgelegde mogelijkheden gaat de voorkeur van de ondervraagden uit naar het beheren van natuurgebieden door niet-commerciële (natuur)organisaties, die gebruik maken van vrijwilligers en giften. Een ander deel is voor meer vrijheid voor boeren en andere ondernemers in of rond natuurgebieden, om geld te verdienen met natuurbeheer. Onder hen zijn naar verhouding meer hogeropgeleiden en VVD-aanhangers. Stedelingen hebben een voorkeur voor de inzet van vrijwilligers. Vooral degenen die voor beheer door niet-commerciële organisaties opteren, hebben hun antwoord vaak toegelicht. In ongeveer twee derde van die motiveringen wordt gezegd dat de natuur het waard is om te behouden en dat vrijwilligers het beste alternatief zijn voor professioneel beheer. Deze groep is van mening dat natuur zich niet goed verhoudt tot commercie, waarbij vooral (vakantie-)woningbouw in natuurgebieden als fnuikend gezien wordt. Overigens wordt ook onder degenen die meer ondernemerschap willen toestaan in natuurgebieden benadrukt dat woningbouw hieronder niet zou moeten vallen; zij denken meer aan zorgboerderijen, B&B's, groenteverkoop en horeca. Argumenten om meer ondernemerschap toe te laten in natuurbeheer zijn dat het de boer vertrouwd en gegund is met de natuur om te gaan en daaraan te verdienen, vrijheid van ondernemen, werkgelegenheid scheppen en integratie van natuur in de samenleving, ook om draagvlak te creëren (Den Ridder et al., 2011).

Al met al geven deze cijfers over de houdingen over het relatieve belang van natuurbeheer een duidelijke aanwijzing dat het draagvlak voor natuur wel vrij groot is, maar dat er ook toenemend sprake is van polarisatie tussen grote voorstanders en onverschilligen. Bij veel onverschilligen is er wel enig draagvlak voor natuurbehoud, maar dit is slechts oppervlakkig. Wanneer (bv politieke) keuzes moeten worden gemaakt, krijgt natuurbehoud een lage prioriteit.

Om een beter grip te hebben op het relatieve draagvlak voor natuur is een internationaal perspectief interessant. In 2007 en 2010 zijn onder de noemer Eurobarometer de opvattingen van inwoners van de lidstaten van de EU onderzocht over het onderwerp biodiversiteit. In dit onderzoek gaat de aandacht met name uit naar de ecologische invalshoek van het natuurbeleid. Dit laat zien dat Nederlanders zich zorgen maken over het verlies aan biodiversiteit: 76% van de Nederlanders ziet dit als een (enigszins tot zeer) serieus probleem voor de situatie in Nederland, 78% voor de situatie in Europa en 88% voor de situatie wereldwijd. Nederland scoort hiermee relatief laag in Europees verband, respectievelijk op een 22^e, 24^e en 19^e plaats. Hierbij valt ook op dat in Nederland nog meer dan in andere landen sprake is van *environmental hyperopia* (Uzzell, 2000): de

probleemperceptie neemt toe bij toenemende afstand: het globale biodiversiteitsprobleem wordt groter gevonden dan het lokale of Europese probleem. Daarnaast valt op dat Nederlanders ietwat minder verontrust zijn dan gemiddeld voor de 27 EU-landen.

Nederlanders zien, net als inwoners van verschillende andere West-Europese landen (o.a. Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk) de combinatie van intensieve veehouderij, ontbossing en overbevising als de grootste bedreigingen voor biodiversiteit. In grote lijnen komt het draagvlak van Nederlanders voor maatregelen om biodiversiteitsverlies terug te dringen, overeen met het draagvlak onder inwoners van de EU als geheel. Achter sommige maatregelen scharen Nederlanders zich echter aanzienlijk minder. In die situaties valt op dat van de peergroep van omringende West-Europese buurlanden er met name overeenstemming in denken is met de Denen: Zo voelen Nederlanders niets voor het verhogen van de financiële bijdragen voor natuurbescherming in Europa; ook de Denen en Fransen denken hier zo over. Ook is er onder Nederlanders het minste draagvlak voor het aan banden leggen van economische ontwikkeling die beschermde natuurgebieden aantast (30% tegenover 48% voor EU27¹¹). De Denen en in iets mindere mate Duitsers delen deze opvatting. Een verklaring voor de over het algemeen ietwat mindere zorgen om biodiversiteitsverlies en het mindere draagvlak voor maatregelen onder Nederlanders lijkt te liggen in de kloof die sommige ondervraagde Nederlanders ervaren tussen het beleidsstreven naar biodiversiteit enerzijds en het persoonlijk genot dat natuur hen biedt, in de zin van natuurbeleving en recreatie. Dit is natuurlijk al naar voren gekomen in de discourse-analyse, bij het discourse 'kloof tussen beleid en beleving', en komt ook naar voren in de functies die Nederlanders toekennen aan beschermde natuurgebieden. Aan het beschermen van flora en fauna hechten Nederlanders relatief minder (44% tegenover 53% voor EU27), waar ze een groter belang hechten aan natuurgebieden voor recreatiemogelijkheden (16% tegenover 11% voor EU27). Ofwel: een afname aan biodiversiteit betekent voor de ondervraagde Nederlanders niet automatisch ook een afname van de kwaliteit van natuurgebieden voor persoonlijk genieten (recreatie, natuurbeleving). Dit wordt verder bekrachtigd door de afwijkende antwoorden van Nederlanders op twee andere vragen uit de Eurobarometer: (1) van alle ondervraagden geven Nederlanders (en Fransen) het minst vaak aan dat hun welzijn en kwaliteit van leven samenhang vertoont met biodiversiteit en de stand van natuur (42% tegenover 58% voor EU27) en (2) van alle ondervraagden zijn de Nederlanders er het minst van overtuigd dat het verlies aan biodiversiteit op hen persoonlijk impact heeft (29% is hier niet van overtuigd tegenover 9% voor EU27). Alhoewel dergelijke Europese vergelijkingen gevoelig zijn voor verschillen in nationale betekenissen en vertalingen, de lage positie van Nederland geeft wel te denken. In de perceptie van Nederlanders lijkt beleid dat focust op biodiversiteit minder vanzelfsprekend worden gesteund dan door inwoners van sommige andere lidstaten.

Deze redeneerlijn sluit ook aan bij de eerdere bevindingen op basis van SCP-peilingen dat natuur en milieu als beleidsthema verre van top of mind zijn voor Nederlanders als het gaat om landelijke debatten over inrichtings- en milieukwesties. Het SCP heeft evenwel in groepsgesprekken een meer betrokken houding van burgers geconstateerd: eenmaal aan de praat over concrete zaken met betrekking tot ruimtelijke ordening, zoals wonen, parken, landschap en natuur blijken burgers zich te realiseren dat de fysieke omgeving wel degelijk van groot belang is voor het dagelijks leven. Hoewel ruimtelijke ordening niet voor op de tong ligt, wordt het dus wel belangrijk gevonden. De betrokkenheid is het grootst bij de directe leefomgeving, vooral onder lager opgeleiden. Groen in de buurt domineert in groepsgesprekken bij de vraag wat men wel en niet aantrekkelijk vindt aan de inrichting van de eigen woonomgeving. Expliciet gevraagd naar het belang van groen in de buurt, blijkt dit belang unaniem te worden ondersteund, vooral van gebruiksgroen: groen geeft woongenot (Den Ridder et al., 2011). En hiermee is de cirkel rond: het verklaart de eerder geconstateerde hoge waardering voor natuur die in de verschillende draagvlakrapportages gevonden zijn.

¹¹ EU27 staat voor: gemiddelde oordeel van alle respondenten uit 27 EU-landen

5.2 Diversiteit in visies op natuur

Eerder is al betoogd dat vooral bij de uitwerking van het natuurbeleid in lokale praktijken in toenemende mate een diversiteit in visies op natuur zichtbaar wordt. Het dominante natuurbeeld waarop het tot voor kort gangbare natuurbeleid is gebaseerd (het wildernis natuurbeeld; Keulartz et al., 2000; Rientjes, 2002) leidt regelmatig tot kritiek en polarisatie bij de implementatie. Eén van de discoursen die in hoofdstuk 2 aan de orde komen, namelijk het discours over de 'kloof tussen beleid en beleving' is expliciet gebaseerd op deze diversiteit. In deze paragraaf gaan we dieper in op de verscheidenheid in natuurbeelden onder de bevolking en de relatie met wetenschappelijke en beleidsmatige beelden.

In discussies over de verscheidenheid in visies worden vaak drie of vier verschillende natuurbeelden beschreven: het wildernis natuurbeeld (sterk ecocentrisch, met nadruk op de autonome ontwikkeling van de natuur en een smalle definitie van het begrip natuur), het arcadische (of esthetische; nadruk op toegankelijke aantrekkelijke en meer verzorgde natuur met veel visuele afwisseling), het functionele (nadruk op samengaan van economie en ecologie) en het brede natuurbeeld (met veel nadruk op individuele bomen en dieren) (Keulartz et al., 2000; Buijs, 2009b). Deze diversiteit is terug te vinden in de discussies rondom lokale praktijken van natuurbeheer (de Groot et al., 2012). Ook hier lijkt sprake van polarisatie, waarbij onder de bevolking een steeds bredere definitie van natuur wordt gehanteerd (en burgers hebben altijd al een bredere definitie gehad dan de meeste natuurbeschermers) en de steun onder de bevolking voor het wildernis-natuurbeeld verder afbrokkelt ten gunste van een esthetisch natuurbeeld met meer verzorgde 'arcadische' landschappen (De Bakker, 2007). Het draagvlak voor natuurbeleid en beheer is direct gerelateerd aan de erkenning van deze diversiteit door beheerders en beleidsmakers. Hierover zijn echter weinig recente kwantitatieve cijfers bekend.

In meer algemene zin is wel wat te zeggen over verschillen en overeenkomsten tussen professionals/'deskundigen' en niet-professionals. Allereerst moet een belangrijke overeenkomst tussen professionals en veel burgers worden genoemd: beiden waarderen de natuur en beiden vinden natuurbescherming in algemene zin belangrijk. Zoals ook uit de discourse analyse van hoofdstuk 2 blijkt, gaan veel conflicten over natuurbescherming daarom niet zozeer over het belang van de natuur, maar vooral over hoe de natuur beschermd moet worden. Hierbij is met name de tegenstelling tussen formeel vastgelegd beleid en de beleving van en binding met lokale natuur door bewoners een steeds terugkerend punt, zowel in het belangrijkste kritische discours van hoofdstuk 2, als in de diverse studies naar lokale praktijken van natuurbeheer (Kuindersma 2004; de Groot et al., 2012; Buijs 2009a, Buijs 2009b). Veel beheer is vooral gebaseerd op een wildernis-natuurbeeld. De nadruk ligt hierbij op het beschermen van ecologische systemen en gemeenschappen (bijvoorbeeld habitats) en niet op de bescherming van individuele dieren en planten (zie ook Keulartz et al., 2000). Kritische burgers redeneren echter veel meer vanuit een arcadisch natuurbeeld, waarbij landschappelijke diversiteit veel hoger gewaardeerd wordt dan ruige landschappen (allochtone Nederlanders hechten overigens nog veel minder waarde aan het wildernis-natuurbeeld dan autochtone Nederlanders; Buijs et al., 2009). Daarnaast is veel weerstand gebaseerd op de tegenstelling tussen het beschermen van abstracte en holistische entiteiten als habitats of ecosystemen versus de bescherming van individuele dieren en planten. Veel burgers hebben moeite met de kap van individuele, gezonde, bomen voor de uitbreiding van een beschermd habitat (zie ook paragraaf 3.4.2). Op basis hiervan verzetten actiegroepen zich vaak fel tegen het kappen van bijvoorbeeld Amerikaanse eiken of het kappen van gezonde naaldbomen voor vergroting van het stuifzand, heide of de diversificatie van het bos. In een expliciete vergelijking tussen burgers en professionals werd dit onderscheid ook duidelijk gevonden: terwijl beide groepen de bescherming van natuur in algemene zin belangrijk vonden (een gemiddelde score van 5½ op een schaal van 7), vinden professionals de bescherming van ecosystemen duidelijk belangrijker dan burgers (5.7 versus 3.8), terwijl burgers de bescherming van aantrekkelijke landschappen duidelijk belangrijker vinden (4.1 versus 2.9) (zie figuur 5.2).

	Bescherming natuur	Bescherming ecosystemen	Bescherming aantrekkelijke landschappen
Burgers	5.5	3.8	4.1
Professionals	5.6	5.7	2.9
Significantie (Eta ²)	n.s.	.41***	.18***

*** = $p < .001$

Figuur 5.2

Verskil burgers-professionals (Bron: Buijs en Elands, in prep.).

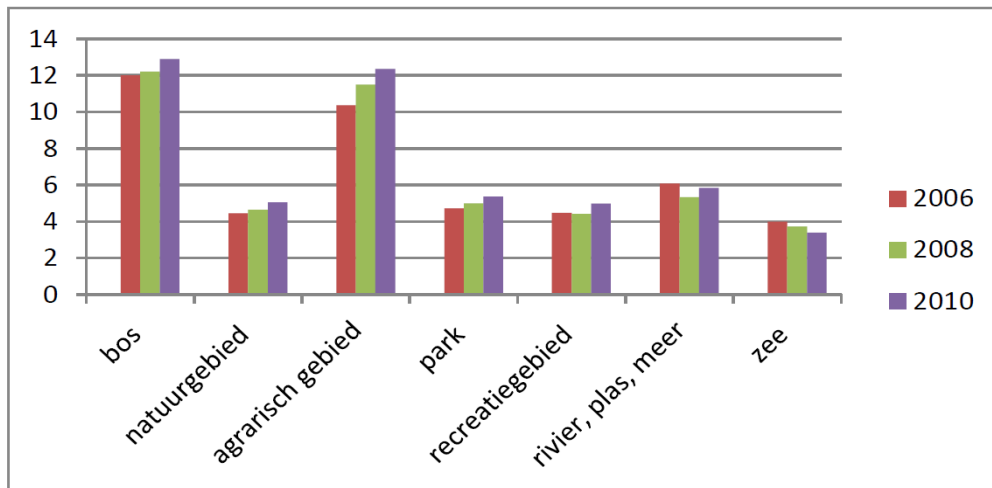
Zoals eerder vermeld wordt het huidige natuurbeleid in sommige discoursen getypeerd als een 'technocratisch' beleid. Die kritiek is deels gebaseerd op bovengenoemde discrepantie tussen natuurbeelden, maar zeker ook door het soort argumenten dat wordt gebruikt. Waar professionals vaak rationeel-wetenschappelijke argumenten gebruiken, zijn voor burgers vaak vooral normatieve en emotionele argumenten van belang, direct gekoppeld aan hun emotionele betrokkenheid bij plekken, dieren en bomen. Mede door hun vaak wetenschappelijke oriëntatie leggen professionals veel nadruk op het baseren van natuurbeheer op ecologische inzichten en theorieën en in discussies over het beheer gebruiken ze veelal cognitief-wetenschappelijke argumenten. De expressieve dimensie, de belevingswaarde van de natuur, komt in discussies over het natuurbeheer en in de argumentatie voor de keuzes van natuurbeheerders slechts weinig aan bod. Ondanks dat ook veel deskundigen genieten van de schoonheid van de natuur, gebruiken ze zelden dergelijke argumenten. Over 'smaak valt niet te twisten' is een uitspraak die in dat verband vaak gehoord wordt. In de ogen van veel deskundigen zijn normatieve en cognitief-wetenschappelijke argumenten belangrijker dan de beleving van de natuur. Deze argumenten worden ook als minder subjectief gezien. Of dit terecht is valt te betwifelen, maar het is opvallend dat ecologische kennis in discussies met het publiek vaak als feitelijke waarheden worden gepresenteerd, en dat wetenschappelijke onzekerheden vaak niet benoemd worden, evenmin als het bestaan van alternatieve ecologische theorieën (Buijs, 2009b).

Kritische burgers baseren hun kritiek vaak deels op hun emotionele betrokkenheid, en de aantasting van hun geliefde gebied vaak leidt tot boze en emotionele reacties. Dergelijke reacties worden door beleidsmakers niet altijd serieus genomen, en weggezet als irrationele, en daarmee irrelevante argumenten. Emoties worden daarbij gedelegitimeerd in de discussies (Buijs en Lawrence, in press.). Dit is opvallend, omdat in de moderne samenleving emoties juist steeds meer als legitieme argumenten worden gezien, en de waardering voor natuur steeds meer gebaseerd lijkt te zijn op de 'belevingsmaatschappij' (Pine en Gilmore, 1999). Misschien nog wel opvallender is dat ook actievoerders het gevoel hebben dat emotionele argumenten niet legitiem zijn, en zij hun kritiek expliciet verwoorden met behulp van meer normatieve en wetenschappelijke argumenten (De Groot et al., 2012), zie ook paragraaf 3.4.2. Dit terwijl maatschappelijk draagvlak niet alleen gebaseerd is op wetenschappelijke, maar zeker ook op normatieve (bijv. beschermen voor het nageslacht) en emotionele (bijv. persoonlijke betrokkenheid en genieten van natuurervaringen) overwegingen. Deze de-legitimering van emoties kan zeker bijgedragen hebben aan de polarisatie in lokale debatten rondom natuurbeheer.

5.3 Recreatieve voorkeuren en beleving van natuurgebieden

In hoofdstuk 3 is al het belang van natuurrecreatie voor veel Nederlanders beschreven op basis van recreatiecijfers over feitelijk bezoek. Naast feitelijk bezoek vormen ook de (uitgesproken) landschapsvoorkeuren een belangrijke indicatie van het belang van verschillende typen groene omgevingen voor recreatie en beleving. In onderzoek naar landschapsvoorkeuren worden preferenties vaak gemeten aan de hand van schoonheidsoordelen. Een andere aanwijzing voor het belang van natuurgebieden voor recreatie is dat natuurlijkheid één van de belangrijkste kwaliteiten is voor de aantrekkelijkheid van landschappen (De Vries et al., 2007). Niet alleen natuurlijkheid in begroeiing bevordert de positieve waardering van een landschap, maar

ook de afwisseling in natuurlijkheid en de aanwezigheid van water draagt er aan bij. Hoogteverschillen zijn een andere belangrijke voorspeller van visuele aantrekkelijkheid. Zelfs in Nederland zijn de landschappen die het meest aantrekkelijk worden gevonden vaak landschappen met reliëf. Tot slot draagt de aanwezigheid van cultuurhistorie in het landschap, monumenten en stads- en dorpsgezichten, bij aan de waardering van het landschap. De zichtbare of hoorbare aanwezigheid van menselijke activiteit vermindert voor veel mensen juist de aantrekkelijkheid. Zichtbaarheid van stedelijke invloeden, horizonvervuiling door hoogbouw, elektriciteitsmasten en windturbines en geluidsoverlast van weg- en vliegverkeer verstoren voor veel mensen de optimale natuurervaring.

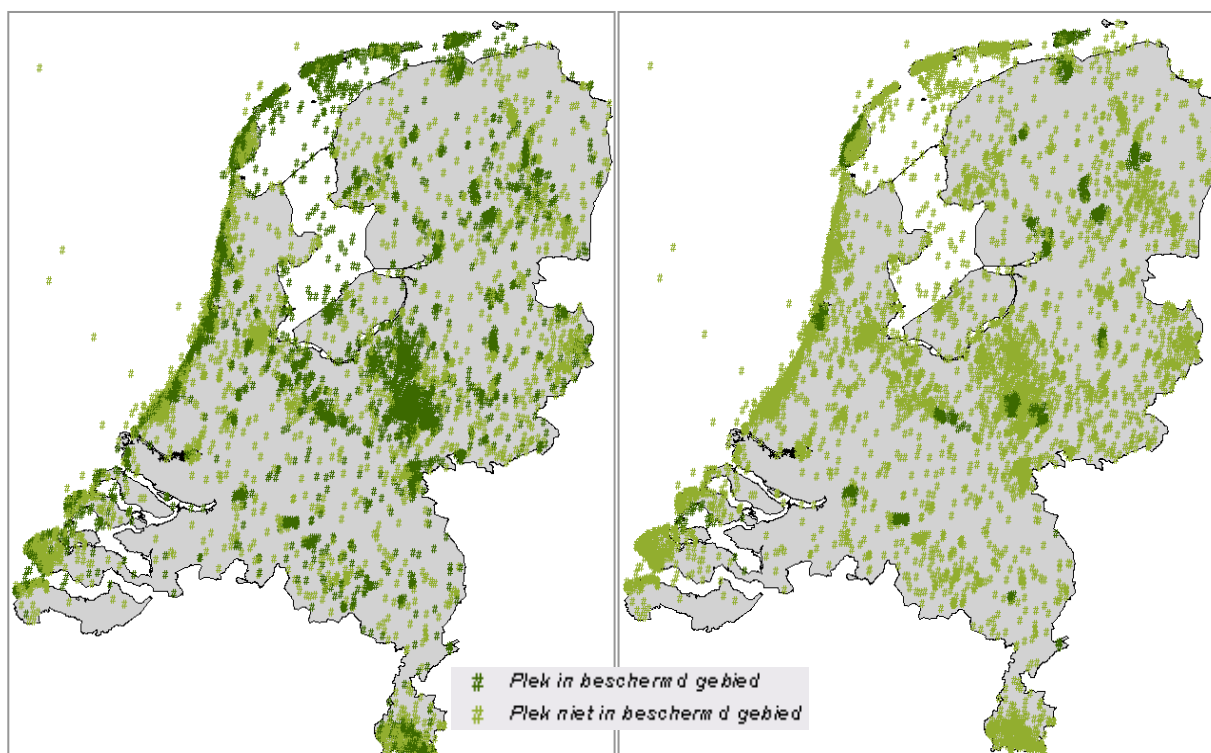


Figuur 5.3

Recente ontwikkeling in aantrekkelijkheid groene omgevingen, afgeleid van laatste ondernomen vrijetijdsactiviteit (Donders en Goossen, i.v.; Bron: Continu VrijeTijds Onderzoek). Verticaal staat het percentage respondenten dat dit type gebied heeft bezocht bij laatste recreatieve bezoek aan een groene omgeving.

*** onder natuurgebied wordt verstaan duin, heide en natte natuur**

Een deel van de natuurgebieden met de hierboven genoemde kwaliteiten van onder meer natuurlijkheid en reliëf krijgt in het natuurbeleid extra bescherming via de aanwijzing als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Een interessante vraag in relatie tot draagvlak voor natuurbeleid is of de EHS juist de natuurgebieden beschermt die van belang zijn voor de natuurbeleving van de Nederlandse bevolking. Recent onderzoek naar de ligging van aantrekkelijke groene plekken in Nederland geeft hier inzicht in (Langers et al., i.v.). Op een kaartbeeld van Nederland konden respondenten hun meest aantrekkelijke plek (hun zogenaamde hotspot) plaatsen. Favoriete groene plekken bleken inderdaad geconcentreerd voor te komen in de EHS (figuur 5.4a). De constatering dat EHS-natuur meer gewaardeerd wordt dan niet-EHS-natuur is een eerste indicatie van mogelijk draagvlak, maar zegt aanvankelijk niet veel meer dan dat bos, heide en duin aantrekkelijker worden gevonden dan cultuurlandschap. Interessanter is het om te kijken of bos en natuur binnen de EHS meer in trek is dan bos en natuur buiten de EHS. Dat blijkt inderdaad het geval. Dat mensen bos en natuur in de EHS hoger waarderen, zou kunnen worden vertaald naar draagvlak binnen de samenleving voor de bescherming van deze gebieden: de gebieden zijn mooi en de moeite van het beschermen waard.

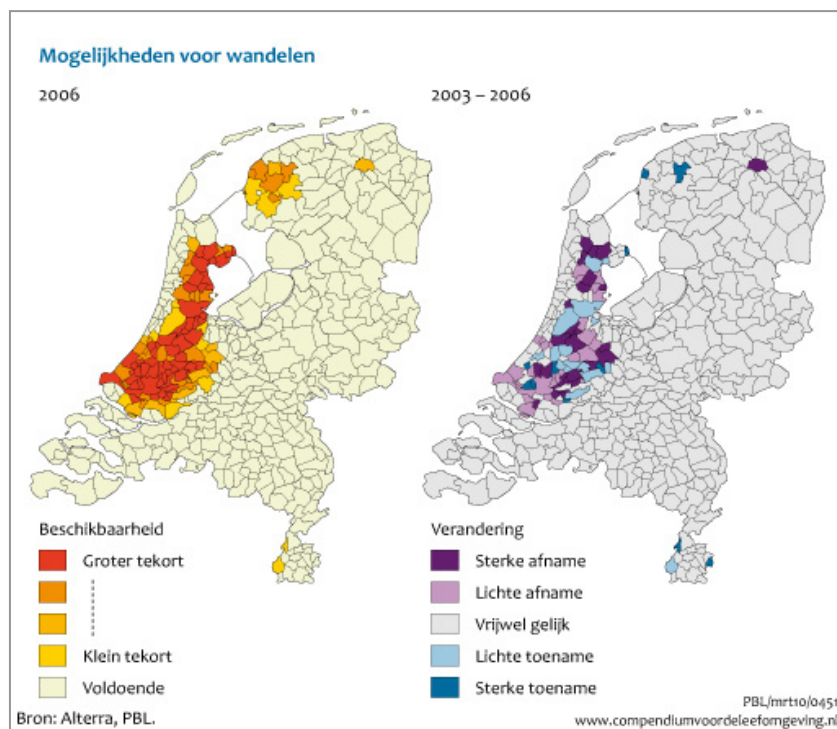


Figuur 5.4 (a)

Concentratie van meest aantrekkelijke groene plekken in de EHS (linker kaartbeeld) en (b) in Nationale Parken (Bron: Langers et al., i.v.).

Binnen hetzelfde onderzoek is ook nagegaan of Nationale Parken aantrekkelijke plekken herbergen. En ook dit blijkt zo te zijn: er is sprake van een concentratie van aantrekkelijke plekken in deze -vaak binnen de EHS gelegen- gebieden (figuur 5.4b). De concentratie is ietwat hoger dan binnen de EHS in zijn geheel. Het belang van de bescherming van de natuur in Nationale Parken voor de natuurbeleving van burgers bouwt voort op eerder onderzoek (De Boer en Schulting, 2002), waarin reeds indicaties naar voren kwamen dat de landschapstypen in deze beschermde gebieden hoog gewaardeerd worden.

Als het om de bescherming van natuur gaat is een belangrijke vraag of voldoende aanwezig is van verschillende typen natuur. De Bakker et al. (2007) hebben voor zeven typen natuur aan respondenten gevraagd hoe zij denken over de omvang van het aanbod van deze natuur in Nederland. Akkers en weilanden, meren en plassen, recreatieterreinen en duinen en zandverstuivingen ervaren respondenten als voldoende aanwezig in Nederland. Dit geldt niet voor het binnenstedelijk groen (stadsparken, stadsbossen en plantsoenen), voor heidegebieden en voor bossen. Deze drie typen zouden idealiter in omvang mogen toenemen voor de ondervraagden. De bevindingen laten geen noemenswaardige verschillen zien met een eerdere peiling in 2001 (De Bakker et al., 2007). De genoemde typen waar ondervraagden 'meer van willen' zijn grofweg ook typen die als aantrekkelijk worden beschouwd, zoals we eerder zagen. De Vries (2007) onderzocht tekorten aan natuur modelmatig: door de recreatiebehoefte van Nederlanders te relateren aan het aanbod van groen in de woonomgeving. Vooral in het westen van Nederland blijkt er sprake van een tekort aan aantrekkelijke groene wandel- en fietsmogelijkheden; de tekorten aan wandelmogelijkheden zijn weergegeven in figuur 5.5.



Figuur 5.5

Beschikbaarheid van groene wandelmogelijkheden in Nederland (Bron: Alterra, PBL).

Het lokale aanbod van natuur, van belang voor onder meer wandelen en fietsen, blijkt ook van belang voor het ontstaan van binding met natuur. Uit vele studies is bekend dat burgers zich verbonden voelen met het landschap in hun woonomgeving: ze ervaren een emotionele of gevoelsmatige band met dit gebied. Ze voelen zich prettig in zo'n stabiele en vertrouwde omgeving, hebben herinneringen aan het gebied en kennen verhalen van vroeger. Binding is redelijk stabiel in de tijd. Veel factoren kunnen bijdragen aan de mate van binding die iemand voelt, zoals functionele afhankelijkheden (place dependency) en een duidelijke plekidentiteit (genius loci of sense of place; Steg en Buijs, 2004). Het lijken echter vooral de persoonlijke interacties met het gebied die van belang zijn voor verbondenheid. Die verbondenheid is vervolgens weer een bron van passie tot het beschermen en een bron van verzet tegen aantasting van het landschap (Steg en Buijs, 2004). In paragraaf 3.4 gaat hier uitgebreider de aandacht naar uit.

Het voorgaande maakt duidelijk dat natuur Nederlanders positieve ervaringen biedt aan recreatie en natuurbeleving. Deze ervaringen vormen een belangrijke basis voor draagvlak voor natuur en voor natuurbehoud.

6 Discussie en conclusies

6.1 Discussie

Natuurbeleid en natuurbeheer in Nederland is de afgelopen decennia sterk georganiseerd geweest vanuit de traditionele ideeën van de 'moderniteit': in nauwe samenwerking tussen overheden en geïnstitutionaliseerde natuurorganisaties (die zich ook nog eens sterk op de overheid richtten) probeerden professionals een natuur met maximale biodiversiteit veilig te stellen. De definitie van natuur als 'wildernis' of 'pool van biodiversiteit' door experts was daarin sturend voor het beleid (Rientjes, 2002). Ondanks de geleidelijke beleidswijziging die is ingezet sinds de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur', is het opvallend hoe lang deze visie dominant is gebleven bij natuurprofessionals. Alhoewel op lokaal niveau steeds vaker discussies ontstonden, leken zowel de doelen als de middelen van het natuurbeleid breed gedragen (De Bakker et al., 2007). Dit is vooral opvallend, omdat de samenleving als geheel zich steeds meer ontwikkelde richting individualisering, informatisering, glocalisering en de opkomst van de netwerkmaatschappij¹². De laatste jaren is dan ook een kentering te zien. Kritische geluiden werden dominanter, de rol van experts en hun dominante natuurbeeld kwam ter discussie te staan en de groei van de ledenaantallen stagneerde. Waar tot voor kort de enorme ledenaantallen werden gebruikt als legitimatie van het beleid, sloeg dit argument plotseling om in z'n tegendeel: 'gebrek aan draagvlak', blijkend uit 'scherp dalende ledenaantallen' werd steeds vaker als argument gebruikt tegen het dominante natuurbeheer of als argument om het natuurbeleid om te gooien. Na de omslag in het landelijke natuurbeleid onder staatsecretaris Bleker en de discussies die dat oproept is het natuurbeleid aangekomen in de *laat-moderne* samenleving, waar geen absolute argumenten bestaan en belang, doel en middelen van natuurbescherming steeds opnieuw zullen moeten worden geconstrueerd in het maatschappelijk debat en in relatie tot de steeds vluchtigere 'energieke' samenleving (Hajer, 2011).

Dit heeft ook consequenties voor onze visie op het begrip draagvlak en de opbouw van dit concluderende hoofdstuk. Allereerst zien we dit rapport niet alleen als een beschrijving, maar ook als een beschouwing over het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeheer. Draagvlak en draagvlak-onderzoek gaan niet alleen om het legitimeren van het beleid. We hopen dat dit rapport ook als een spiegel fungeert voor overheden en beleidsmakers, om te reflecteren op hoe mensen natuur opvatten en wat mensen belangrijk vinden (Duineveld en Beunen, 2006). Een open definitie van draagvlak gaat over het besef dat natuur en natuurbeleid politieke begrippen zijn, waar discussie over kan (of moet!) bestaan. Draagvlakonderzoek kan in die zin bijdragen aan meer begrip voor de verschillende visies die bestaan in de samenleving, de verschillende definities van natuur en de verschillende arrangementen die bij kunnen dragen aan de bescherming van die natuur. Om reflectie en dialoog tussen overheid en burger te ondersteunen. Het onderzoek draagt bij aan het verbeteren van de communicatie tussen overheid en burger, en laat zien dat ruimte voor pluriformiteit binnen overheidsjargon van belang en waardevol is. De uitdaging voor het natuurbeleid de komende jaren is niet alleen: hoe behouden we het draagvlak voor ons beleid, maar ook: hoe behouden we aansluiting bij de ontwikkelingen in de maatschappij, zowel in de visies op natuur als in de visies op de bestuurlijke arrangementen.

¹² Dit is niet de plek om op dergelijke veranderingen in te gaan. Daarvoor verwijzen we naar o.a. Hajer, 2011, Hurenkamp et al. 2006, WRR 2012.

Van draagvlak voor natuur naar draagvlak in de praktijk

Bij het spreken over draagvlak is het essentieel om te nuanceren. Wat versta je onder draagvlak, over welke onderwerpen heb je het, in welke context en bij welke actoren? Allereerst is het onderscheid tussen draagvlak voor het behoud van de natuur enerzijds en voor het huidige natuurbeleid of het natuurbeheer anderzijds relevant. Daarnaast: draagvlak bij wie? Alle Nederlanders, lokale bevolking, boeren, ondernemers? Tenslotte moet draagvlak ook als proces gezien worden dat al dan niet tot stand komt in lokale praktijken. Draagvlak hangt daarbij sterk af van de bestuurlijke arrangementen waarbinnen het natuurbeheer is georganiseerd, de ruimte voor burgerinitiatief en burgerparticipatie en de mate waarin visie en doelen van beleid en beheer overeenkomen met de visies van andere actoren. Hiermee is draagvlak ook een dynamisch begrip.

Dit belang van context blijkt ook uit onze quick scan. In algemene zin kan gesteld worden dat burgers zonder meer een positieve houding hebben ten opzichte van de bescherming van de natuur: 95% hecht hier belang aan¹³. Als natuurbescherming daarentegen in een politieke context van keuzes wordt geplaatst, ontstaat al duidelijk meer differentiatie. Ook al wil slechts 16% hierop bezuinigen, lang niet iedereen geeft hoge politieke prioriteit aan natuurbescherming, en deze prioriteit is dalende. Als we afdalen richting concrete praktijken van natuurbeheer zien we nog steeds vrij veel steun voor de bescherming van natuurgebieden, maar ook veel discussie over de exacte doelen daarvan. Hierbij wordt het wildernis natuurbeeld steeds meer ter discussie wordt gesteld en pleiten lokale actoren vaak voor meer esthetische of functionele beelden. In de meningsvorming over natuurbeheer op de grond speelt vertrouwen in natuurbeschermers en in formele procedures in het algemeen ook een grote rol.

Van pacificatie naar polarisatie

Draagvlak is een kwalitatief begrip en de 'hoeveelheid' draagvlak valt niet te kwantificeren. We beschrijven daarom in dit rapport een grote diversiteit van trends rondom draagvlak, waarbij het eindoordeel ook deels afhangt van het belang dat de lezer hecht aan de verschillende indicatoren.

Een algemene conclusie van ons onderzoek is dat het draagvlak voor natuur en natuurbeleid in Nederland relatief groot blijft. Wel zijn er verschuivingen zichtbaar en lijkt er een polarisering op te treden. Burgers die vroeger weliswaar kritisch tegen het natuurbeleid aankeken maar zich niet roerden in het debat, lijken nu mondiger te zijn geworden. Dit hangt samen met de individualiserings- en informatiseringstrend in de samenleving, evenals met het gepolariseerde maatschappelijk debat en met de koerswijziging die recentelijk door het kabinet Rutte-1 in het natuurbeleid is ingezet. De pacificatie die rond 2000 leek te bestaan, mede op basis van de moeilijke positie van de landbouw, de sterke economie en het dominante discours van natuurontwikkeling, is hiermee voorbij. We spreken van polarisatie omdat we de indruk hebben dat niet alleen de groepen die tot voor kort gematigd kritisch of onverschillig waren, nu explicieter stelling nemen. Ook de voorstanders van voortzetting van het natuurbeleid van de afgelopen decennia zijn zich scherper gaan uiten. Waar het discours 'breed draagvlak voor natuurbeleid' aanvankelijk vrij genuanceerd was, zijn de uitingen veel scherper en activistischer geworden sinds de drastische koerswijziging onder staatsecretaris Bleker. Hiermee is de polarisatie van het beleidsdebat ook terug te vinden in het maatschappelijk debat over natuurbescherming.

Veel indicatoren voor het draagvlak voor natuur staan nog steeds op groen. Zoals gezegd vindt 95% van de Nederlanders natuurbescherming belangrijk en wil slechts 16% hierop bezuinigen. En alhoewel het ledenaantal van Natuurmonumenten drastisch is teruggelopen, is het totaal aantal leden van natuurorganisaties na een explosieve groei van 444% tussen 1980 en 2006 gestabiliseerd op ongeveer 4 miljoen leden. Enkele organisaties, zoals de provinciale landschappen, groeien nog steeds. Niet alleen absoluut, maar ook in

¹³ Voor de verantwoording van de cijfers in de conclusies verwijzen we naar de voorgaande hoofdstukken.

internationaal verband is dit een ongekend groot percentage leden. Ook het aantal giften aan natuurorganisaties is de afgelopen jaren gestabiliseerd. Alhoewel de teruggang van Natuurmonumenten deels aan de vergrijzing lijkt te liggen, is niet uitgesloten dat de teruggang van Natuurmonumenten ook een inhoudelijke achtergrond heeft. Duidelijk is dat op lokaal niveau regelmatig kritiek is geuit de afgelopen jaren op het sterk ecologisch getinte beheer van diverse natuurgebieden en dat organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer daarbij het meest zichtbaar zijn.

Ook positief is dat groene organisaties kunnen rekenen op de actieve inzet van circa 75.000 vrijwilligers. In tegenstelling tot de lidmaatschappen is het aantal vrijwilligers ook de laatste jaren nog steeds groeiende. Tenslotte lijkt het aantal burgerinitiatieven als moderne uitingsvorm van draagvlak voor natuur toe te nemen (zie onder). Ook in de vorm van groene recreatie blijft het draagvlak hoog. 80% van de Nederlanders bezoekt minimaal één keer per jaar een groen gebied. Het draagvlak voor natuurbeschoud valt ook indirect af te leiden uit de favoriete groene plekken van Nederlanders. Relatief vaak liggen die op plekken binnen de EHS, en nog iets vaker in Nationale Parken. Ook in internationaal verband lijken Nederlanders relatief veel actief in de buitenlucht. Hierbij bestaat overigens een groot verschil tussen laag (68%) en hoog (93%) opgeleiden. Alhoewel minder dan lidmaatschap en vrijwilligerswerk zijn ook in de natuurrecreatie blanke, hoogopgeleide Nederlanders van bovengemiddelde leeftijd oververtegenwoordigd.

Maar niet alle indicatoren voor draagvlak geven zo'n positief beeld. De opkomst bij acties tegen de bezuinigingen op het natuurbeleid geven al een genuanceerder beeld. Mede door de grote aantallen leden en vrijwilligers heerste er bij natuurorganisaties enige teleurstelling over de opkomst bij de acties begin 2011 tegen de bezuinigingen op het natuurbeleid. Alhoewel over dergelijke vormen van draagvlak veel minder harde cijfers voorhanden zijn, lijkt die teleurstelling slechts gedeeltelijk terecht. Inderdaad waren de aantallen niet overweldigend. Zo werden er slechts 40 'Briefjes aan Bleker' gestuurd. Aan de andere kant leverde de actie 'Als je van natuur houdt' van Natuurmonumenten 75.000 steunbetuigingen op, kwamen begin 2011 40.000 mensen naar de landelijke actiedag van 'Hart voor natuur' en heeft de campagne 'Groeiend verzet' van de Partij voor de Dieren 25.000 bomen verkocht. Tenslotte hebben burgers en organisaties op officiële consultatiewebsite van de overheid 11.000 officieel geregistreerde verzoeken gedaan om het wetsvoorstel voor de nieuwe natuurwet te herzien. Nooit eerder waren zoveel verzoeken binnengekomen tegen een wetsvoorstel. Vanuit het perspectief dat Nederland geen actietraditie (meer) heeft, zijn dit respectabele aantallen. Aantallen die de afgelopen jaren niet gehaald zijn, en daarmee eveneens duiden op een polarisatie van het natuurdebat. Vanuit het enorme ledenaantal van natuurorganisaties zijn ze echter teleurstellend. Dit wordt ook bevestigd door Europese vergelijking: waar Nederlandse natuur- en milieuorganisaties relatief gezien de meeste leden hebben in Noord-West Europa, voeren burgers het minst vaak acties voor natuur en milieu. Of dit te maken heeft met bijvoorbeeld de Nederlandse poldertraditie of met de grote institutionalisering van het natuurbeheer, waarbij de verantwoordelijkheid door burgers is gedelegeerd aan de grote natuurorganisaties, blijft vooralsnog onduidelijk. De afgelopen jaren leek het alsof burgers de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming structureel hadden overgedragen aan natuurorganisaties. Slechts een klein deel van de bevolking leek de urgentie van de effecten van dergelijke bezuinigingen te voelen. Voor veel mensen is natuur in Nederland er automatisch en ze lijken er van uit te gaan dat de gevestigde natuurorganisaties hun belangen weten te vertegenwoordigen, ook in het politieke spel. Door de technocratisering van het debat is de discussie over het al dan niet gerealiseerd krijgen van de Ecologische Hoofdstructuur, zonder te praten over de concrete betekenis hiervan voor mens en natuur, een te abstract verhaal om te wortelen in de samenleving en aan te zetten tot breed verzet tegen de afbraak ervan. Overigens zouden lokale acties tegen aantasting van natuurgebieden een nog beter beeld geven van de bereidheid van burgers om in actie te komen voor de natuur. Alhoewel diverse acties bekend zijn van de landelijke media, is het beeld helaas te versnipperd en is er te weinig onderzoek beschikbaar om hierover een betrouwbaar kwantitatief beeld te schetsen.

Ondanks de vele positieve signalen over het draagvlak voor natuur heeft natuurbescherming voor burgers tegenwoordig een minder grote beleidsprioriteit dan 10 jaar geleden. Het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksbeleid is vooral tussen 2001 en 2006 fors gedaald, tot beneden de 10^e plaats (van de 15). Deze daling lijkt zich de laatste jaren echter niet verder heeft doorgezet te hebben. De polarisatie van het natuurdebat blijkt misschien nog wel het duidelijkst uit de verdeeldheid over de stelling dat 'natuurbelangen te vaak voorrang krijgen boven economische belangen': 34% is het ermee eens, en eveneens 34% is het ermee oneens. Ook op lokaal niveau zijn diverse voorbeelden bekend van verzet tegen de uitvoering van het natuurbeleid, waarbij voor- én tegenstanders overigens claimen te spreken namens de 'zwijgende meerderheid'.

Specifiek kijkend naar het draagvlak voor biodiversiteit scoort Nederland in een Europese context relatief slecht. Dit lijkt veroorzaakt te worden door het onderscheid dat veel Nederlanders maken tussen enerzijds de bescherming van biodiversiteit en anderzijds de bescherming van de natuur. Bescherming van mooie en recreatief aantrekkelijke natuurgebieden kan op zeer grote steun rekenen, maar slechts een minderheid die steun ook geeft aan bescherming van biodiversiteit (44%). Nog minder mensen denken dat de achteruitgang van biodiversiteit een impact heeft op hun eigen welzijn (29%). Biodiversiteit wordt daarbij meer als een globaal dan als een lokaal probleem gezien.

De toenemende polarisatie over het natuurbeleid is ook te herkennen in de discussies in de media en op de social media. Uit de discourse-analyse van hoofdstuk 2 komen drie kritische discoursen naar voren over het natuurbeleid zoals dat in Nederland lang gangbaar is geweest (in ieder geval tot aan de installering van het kabinet Rutte-1): 'kloof tussen beleid en beleving', 'Nederland op slot' en 'bestuurlijke onwil'. Het omvangrijkst is het discourse over de tegenstelling tussen natuurbeleid en natuurbeleving. Volgens dit discourse is het Nederlandse natuurbeleid te technocratisch en teveel gericht op het beschermen van biodiversiteit. Hierdoor is er op lokaal niveau te weinig aandacht voor aantrekkelijke en toegankelijke natuur. Deze kritiek is gerelateerd aan o.a. discussies over representatieve en participatieve vormen van democratie en discussies over het 'collectieve belang' van biodiversiteit versus het lokale belang van een toegankelijk recreatiegebied. Dit discourse is sterk gebaseerd op lokale conflicten over natuurbeheer, maar beperkt zich niet uitsluitend tot het lokale schaalniveau. Alhoewel dit discourse vooral de laatste jaren in kracht lijkt toe te nemen, is deze polarisatie op lokaal niveau al langer zichtbaar. Het aantal lokale conflicten over natuurbeheer lijkt hierbij te groeien, met als belangrijke triggers het kappen van bomen, het vernatten van agrarische gebieden en het verruigen van natuurgebieden voor biodiversiteit en andere Natura 2000-doelen. Helaas is onze kennis over dergelijke conflicten vooralsnog anekdotisch, gebaseerd op slechts enkele case studies. We hebben tot op heden nauwelijks inzicht op de frequentie en omvang van dergelijke conflicten. En alhoewel het beperkte aantal studies suggereert dat actiegroepen spreken namens grote groepen in de lokale bevolking is onduidelijk of ze daadwerkelijk hun claim te spreken "namens de zwijgende meerderheid" waar kunnen maken. Wel is duidelijk dat deze conflicten vaak draaien om verschillende visies op natuurbeheer. Hierop komen we later nog terug.

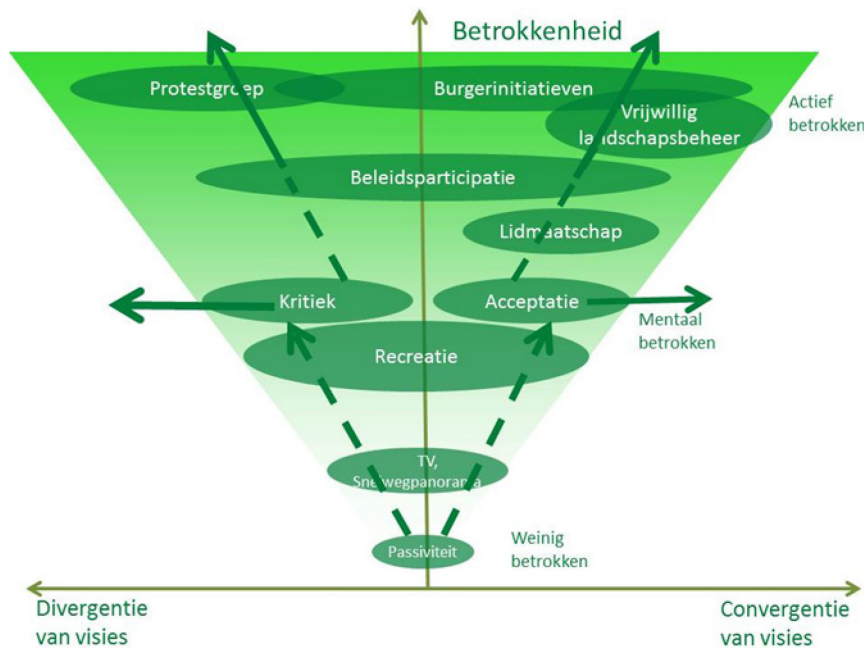
De twee andere discoursen zijn nog verder gepolariseerd: 'Nederland op slot' stelt dat er geen draagvlak is voor het natuurbeleid vanwege de 'rigide natuurwetgeving'. Aanhangers van dit discourse pleiten voor meer aandacht voor de economische belangen in discussies rondom natuurbeheer. Tenslotte is het discourse rondom bestuurlijke onwil" sterk gerelateerd aan een breder maatschappelijk discourse over de kloof tussen burger en politiek en bekritiseert het discourse het monopoly van 'technocratische ecologen' die hun 'elite-natuur' opdringen aan de bevolking, zonder rekening te houden met lokale en economische belangen.

Van acceptatie naar betrokkenheid

In onze ogen hoeft de polarisatie van het debat niet schadelijk te zijn voor het draagvlak. Het stimuleert mensen ook om na te denken over het belang van natuur en kan sommige actoren aanzetten tot het ondernemen van actie om hun betrokkenheid vorm te geven. Daarmee levert het een bijdrage aan een vitale democratie, zowel op landelijke als lokaal niveau.

Dit wijst ook op het belang van *betrokkenheid* in discussies over draagvlak. In veel discussies wordt draagvlak geïnterpreteerd als 'acceptatie van beleid'. De complexe maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen natuurbescherming zich afspeelt vraagt echter om een veel bredere definitie van draagvlak. Draagvlak hangt ook samen met betrokkenheid van actoren en met de arrangementen waarbinnen natuur wordt beschermt. In de energieke samenleving ligt het primaat niet meer alleen bij overheden en grote instituties, maar ook bij (coalities van) betrokken burgers. Daadwerkelijke betrokkenheid bij natuurbescherming is een verdieping van het draagvlak ten opzicht van simpele acceptatie van het beleid.

De geschetste polarisatie van het debat lijkt ook gerelateerd aan een grotere betrokkenheid. Allereerst heeft de polarisatie van het politieke debat geleid tot verhitte discussies over zin en onzin van natuurbescherming. Waar inhoudelijke discussies over natuurbescherming voorheen vooral binnenskamers bij overheden, natuurbeschermers en belangenorganisaties werden gevoerd, is het debat nu de huiskamer binnengekomen. Ook weinig betrokken burgers zijn hierdoor geconfronteerd met de diversiteit aan meningen, en verwacht mag worden dat een deel van hen ook zelf een duidelijkere visie heeft ontwikkeld hierop. Daarnaast zien we zowel bij voorstanders als tegenstanders van het debat grotere betrokkenheid. Tegenstanders uiten kritiek op internet of organiseren zich in protestgroepen. Maar ook voorstanders zijn actiever geworden en een deel heeft deelgenomen aan manifestaties of is actief geworden in een burgerinitiatief. In figuur 6.1 is deze ontwikkeling grafisch weergegeven.



Figuur 6.1

Polarisatie in standpunten en betrokkenheid?

Van betrokkenheid naar legitimatie

In een democratische samenleving is steun van de bevolking een belangrijk criterium voor goed beleid. Daarmee is draagvlak geen neutraal begrip, maar een begrip dat actief gebruikt (en geconstrueerd) wordt in discussies. Verwijzen naar aanwezigheid of afwezigheid van draagvlak is een belangrijke bron van overtuigingskracht in discussies over het natuurbeleid en wordt vaak strategisch gebruikt in de framing van het natuurbeleid en van de kritiek daarop. De beschrijving van de vijf dominante discoursen over het natuurbeleid in hoofdstuk 2 geven daarvan vele voorbeelden.

Discours	Breed draagvlak voor natuurbeleid	Kloof tussen beleid en beleving	Nederland op slot	Bestuurlijke onwil	Biodiversiteit boven draagvlak
Belangrijkste argumenten	Breed draagvlak voor natuur en ('oude') natuurbeleid. Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.	Wel draagvlak voor natuur, minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op jurisdisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.	'Ivoren toren'. Gebaseerd op bredere kloof burger-politiek. Vanuit instituties wordt geen belang gehecht aan de visie van burgers. Geen draagvlak voor natuurbeleid.	Behoeftte aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit. Primaat van de ecologische wetenschap.

Figuur 6.2

De vijf belangrijkste discourses over draagvlak binnen de domeinen natuurbeheer en natuurbeleid (in volgorde van geschatte grootte).

Alhoewel kwantitatieve data ontbreken, is onze inschatting dat de positieve en gematigd kritische discourses 'breed draagvlak voor natuurbeleid' en 'kloof tussen beleid en beleving' het meest geuit worden in de onderzochte discussies in de media. De kritische discourses over 'Nederland op slot' en 'bestuurlijke onwil' lijken de laatste jaren groeiend en het 'biodiversiteit boven draagvlak' lijkt een beetje op z'n retour.

De retorische kracht van het begrip draagvlak blijkt duidelijk uit de beschrijving van bovengenoemde discourses. In vrijwel alle discourses is draagvlak een wenselijk streven, waarbij in elk discours selectief gebruik wordt gemaakt van verwijzingen naar de aanwezigheid of afwezigheid van draagvlak. Hiermee komt ook het belang van *framing* in de discussies over het natuurbeleid in zicht. Diverse studies hebben laten zien dat zowel voor- al tegenstanders een conflict rondom natuurbeheer actief framen, en daarbij vaak claimen om namens de bevolking te spreken, waarbij ook discussie is over de relatie tussen lokaal draagvlak en draagvlak onder de gehele Nederlandse bevolking. Beschouwingen over draagvlak zouden in onze ogen meer aandacht moeten besteden aan dergelijke processen van framing. Draagvlak is geen toestand, maar een onderdeel van de dynamische maatschappelijke strijd over de schaarse ruimte.

Van eenheid naar verscheidenheid

Er bestaat geen eenduidige visie op natuur die door iedere actor in het natuurdebat wordt ondersteund. In tegendeel, iedere actor en iedere burger kent z'n eigen betekenissen toe aan de natuur. Sommige theoretici spreken daarom over meerdere 'naturen' (o.a. Hinchliffe, 2007): voor de één is een heidevennetje een bron van biodiversiteit, voor de ander een bron van muggenoverlast. De één ziet invasieve soorten als te verwijderen 'onkruid'. Voor de ander zijn het waardevolle en mooie levende wezens. En de één levert de natuur een bijdrage aan de zijn of haar identiteit, terwijl de ander kijkt in termen van ecosysteemdiensten. Deze diversiteit aan natuurbeelden is een belangrijk onderdeel geworden van de discussies over het natuurbeleid. Belang hechten aan het maatschappelijk draagvlak voor natuur betekent dan ook belang hechten aan de diversiteit aan visies. Veel conflicten over natuurbescherming gaan niet zozeer over het belang van de natuur,

maar vooral over hoe de natuur beschermd moet worden. Veel beheer is vooral gebaseerd op een wildernis-natuurbeeld. De nadruk ligt hierbij op het beschermen van ecologische systemen en gemeenschappen (bijvoorbeeld habitats) en niet op de bescherming van individuele dieren en planten. Kritische burgers redeneren echter veel meer vanuit een arcadisch natuurbeeld, waarbij landschappelijke diversiteit veel hoger gewaardeerd wordt dan ruige landschappen. Daarnaast is veel weerstand gebaseerd op de tegenstelling tussen het beschermen van abstracte en holistische entiteiten als habitats of ecosystemen versus de bescherming van individuele dieren en planten. Veel burgers hebben moeite met de kap van individuele, gezonde, bomen voor de uitbreiding van een beschermd habitat. Overigens is nog erg weinig representatief onderzoek gedaan onder de lokale bevolking bij dergelijke conflicten. Een eerste inschatting wijst richting een soort 50-50 verhouding tussen voor- en tegenstanders van het beheer.

Het is van groot belang dat overheden en natuurorganisaties zich bewust worden van het feit dat ze door een bepaalde, gekleurde, bril naar de natuur kijken, en dat andere actoren vaak een andere bril hanteren. De eerste tekenen van bewustwording op dit vlak zijn overigens al zichtbaar, o.a. bij provincies en sommige natuurorganisaties. Omgaan met een dergelijke diversiteit van natuurbeelden heeft een inhoudelijk, een procedureel en een communicatief aspect. Inhoudelijk kunnen de ecologische en maatschappelijke waarde van de natuur explicieter tegen elkaar afgewogen worden. Niet altijd hoeft het wildernis-natuurbeeld leidend te zijn. Hierdoor ontstaat meer differentiatie in beheerdoelen tussen de verschillende gebieden. In ecologisch zeer waardevolle gebieden ligt de nadruk dan op het beschermen en vergroten van de biodiversiteit, terwijl in sociaal zeer waardevolle gebieden de nadruk ligt op aantrekkelijke, toegankelijke natuur met een grote mate van burgerparticipatie. Niet alle Natura 2000-gebieden zijn ecologisch gezien immers even onmisbaar op een Europese schaal. Indien met goede redenen gekozen wordt voor een (deels) ecologische focus, kunnen op kleiner schaalniveau nog steeds vaak allerlei kleine ontwerp-aanpassingen worden gerealiseerd die de beleving van het gebied ten goede komen (Kaplan et al., 1998). Overigens is de verwachting dat de opkomst van burgerinitiatieven, waar vaak meer aandacht is voor beleefbaar groen, vanzelf leidt tot een dergelijke differentiatie in beheerdoelen. Procedureel is (tijdige en effectieve) burgerparticipatie van belang om recht te doen aan de diversiteit van visies evenals het faciliteren van burgerinitiatief. Communicatief is niet alleen de bewustwording van de verschillen van belang, maar ook inzicht in hoe meningsvorming in lokale praktijken door expliciete framing door (kritische) actoren beïnvloed wordt.

Verbreiding van rationele naar emotionele argumenten

Alhoewel de emotionele betrokkenheid van natuurbeschermers en de concrete beleving van natuur in het verleden een grote rol heeft gespeeld in de opkomst en vormgeving van natuurbescherming in Nederland (Van Koppen, 2000), is mede onder invloed van de professionalisering van het natuurbeleid de nadruk steeds meer op normatieve en wetenschappelijke argumenten komen te liggen (Buijs en Lawrence, in press.). Maatschappelijk draagvlak is echter niet alleen gebaseerd op normatieve overwegingen, maar vooral ook op emotionele overwegingen (zoals persoonlijke betrokkenheid en genieten van natuurervaringen). Mede hierdoor is in de conflicten vaak een tegenstelling herkenbaar tussen de rationeel-ecologische argumenten van natuurbeheerders en de meer emotionele argumenten van bewoners. Ten onrechte worden dergelijke emotionele argumenten soms als irrationeel en daarmee als niet-legitiem beschouwd door veel natuurbeheerders (Arts, 2012). Het zijn juist uitingen van emotionele betrokkenheid bij plekken, bij bomen of bij het bestaande landschap die een belangrijke stimulans vormen om in actie te komen, en zij spelen daarmee een grote rol in het omzetten van passieve in actieve betrokkenheid. Hierbij gaat het niet alleen om emoties als schoonheid en verbondenheid, maar ook boosheid, en gevoelens van onrechtvaardigheid als gewaardeerde natuur dreigt te worden aangetast. Zeker in relatie met het toenemende belang van 'beleving' en de trend richting een 'emotie-maatschappij' is het door professionals ter discussie stellen van de legitimiteit van 'emotionele' argumenten onterecht en teveel gebaseerd op traditionele 'rationeel-bureaucratische' (in kritische discoursen getypeerd als 'technocratische') besluitvormingsprocessen. Overigens betoogt Van Koppen in zijn proefschrift terecht dat emoties en emotionele betrokkenheid bij flora, fauna en specifieke gebieden ook een grote rol bij natuurbeschermers zelf (Van Koppen, 2002). Maar vaak blijft deze emotionele betrokkenheid

impliciet en wordt het overschaduwd door de professionele rationeel-ecologische bril (Buijs en Lawrence, 2012).

Van instituties naar energieke initiatieven?

Het draagvlak voor natuur in Nederland is sterk geïstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd. De institutionalisering van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming via de vele particuliere natuurbeschermingsorganisaties en hun vrijwilligers is zonder meer een kracht van de Nederlandse natuurbescherming en iets waar ze in veel landen met enige jaloezie naar kijken. Met recht beargumenteren natuurorganisaties dat zij spreken namens een brede achterban van ongeveer 40% van de Nederlandse bevolking die via lidmaatschap, donaties of vrijwilligerswerk een bijdrage levert. Een belangrijk discours in de media bekritiseert echter de gebrekkige aansluiting tussen de visies van de lokale bevolking en deze sterk geïstitutionaliseerde en geprofessionaliseerde praktijken van natuurbeheer. Ook doordat natuurorganisaties zich de afgelopen jaren dicht tegen de overheid hebben gepositioneerd, lijkt er voor velen weinig verschil te bestaan tussen de overheid en natuurorganisaties. Hierin lijkt momenteel een correctie plaats te vinden. Niet alleen binnen de organisaties zelf, maar ook in de maatschappij, in de vorm van burgerinitiatieven.

Wat betekent de opkomst van lokale burgerinitiatieven voor het draagvlak voor natuurbehoud en –beheer? Burgerinitiatieven zijn zonder meer een uiting van actieve, autonome en vaak lokale vormen van betrokkenheid bij natuur of landschap. Ze maken daarmee deel uit van het gehele palet van burgers die zich actief inzetten voor natuurbehoud en passen uitstekend in de 'energieke samenleving'. Onduidelijk is of de opkomst van burgerinitiatieven een teken van groeiend draagvlak is, of dat het vooral om een nieuwe *vorm* van betrokkenheid gaat, in nieuwe maatschappelijke arrangementen. Wel is duidelijk dat burgerinitiatieven een sprekend voorbeeld zijn van zijn van hoe draagvlak in de energieke samenleving tot uiting komt: niet meer in de vorm van vrijwillig landschapsbeheer of beleidsparticipatie, gearrangeerd door professionals, maar via lokale, flexibele en vooral relatief autonome arrangementen. Soms inhoudelijk en organisatorisch nauw verbonden met bestaande natuurbescherming, soms als kritiek op de dominante visies.

De inschatting van het belang van burgerinitiatieven door deskundigen varieert sterk. De pleidooien ervoor komen van vele kanten, waarbij vaak wordt gepleit voor een drastische cultuurverandering bij overheid of geïstitutionaliseerde (natuur)organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Er is grote behoefte aan cijfers over de vermeende groei om de vraag te kunnen beantwoorden of burgerinitiatieven vooral een normatieve wens zijn of ook een empirische realiteit. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen richting de energieke samenleving lijkt de veronderstelde groei inderdaad aannemelijk en misschien ook wenselijk. En hoewel overheden en natuurorganisaties vaak nog inzetten op meer traditionele vormen van burger*participatie* (waarbij het initiatief bij de instituties ligt), zien velen het inspielen op deze autonome betrokkenheid als een nieuwe manier om doelen én draagvlak te realiseren voor natuur- en landschapsbehoud. Wat dit op de langere termijn betekent voor de invulling van het maatschappelijk draagvlak, voor de relatie met institutionele TBO's en voor de organisatie van het natuurbeleid is vooralsnog onduidelijk. Zowel qua doelstelling als qua menskracht lijkt het onwaarschijnlijk dat dergelijke initiatieven de taken van de huidige natuurbeschermingsorganisaties overnemen. Er zal dan ook eerder sprake zijn van diversificatie dan van verdringing.

Het is twijfelachtig of burgerinitiatieven een grotere democratische legitimiteit hebben dan natuurorganisaties. Onderzoek heeft duidelijk uitgewezen dat burgerinitiatieven over het algemeen gebaseerd zijn op een specifieke groep van de bevolking (SCP, 2011) en zeker niet meer representatief zijn dan een organisatie als Natuurmonumenten met z'n grote achterban. Wel kunnen burgerinitiatieven een groter lokaal draagvlak hebben. Ook lukt het initiatiefnemers vaak om bewoners die anders niet betrokken zouden zijn bij natuurbeheer actief te krijgen. In dat verband is ook de relatie tussen burgerinitiatief en het meer op uitvoering gerichte vrijwillig landschapsbeheer van belang. Wat opvalt is dat burgerinitiatief en traditioneel vrijwilligerswerk dicht bij elkaar kunnen liggen. Soms nemen burgers wel het initiatief voor een idee, maar de uitvoering ervan zien ze vooral bij bestaande natuurorganisaties waaraan ze dan wel als vrijwilliger willen meewerken. Ook vertonen de

persoonlijke motieven van deelnemers grote overlap. De vraag is daarmee of beide type vrijwilligerswerk in dezelfde vijver vissen of dat is er sprake van wederzijdse aanvulling en versterking. Een tweede dilemma gaat over de convergentie van de doelen van het natuurbeheer. Leveren burgerinitiatieven dezelfde ecologische uitkomsten als beheer door natuurorganisaties? De beperkte kennis hierover wijst erop dat de natuur- en landschapsdoelen die de vrijwilligers voor ogen hebben vaak afwijken van de beleidsmatig vastgestelde natuurdoelen.

Overigens moet ook geconstateerd worden dat burgerinitiatieven van alle tijden zijn. Ook de meeste natuurorganisaties zijn ooit begonnen als burgerinitiatief, bijvoorbeeld ter bescherming van het Naardermeer (Natuurmonumenten). In dat opzicht is er misschien geen sprake van nieuwe vormen, maar van continue verversing van burgergroepen die hun betrokkenheid bij natuur omzetten in actie. Sommige bestaan slechts enkele jaren, andere raken steeds verder geïnstitutionaliseerd. In de huidige dynamische maatschappelijke context is het wel aannemelijk dat dergelijke initiatieven gemakkelijk tot stand komen. Ook het beeld dat burgerinitiatieven vooral spontane acties van verontruste burgers zijn, los van institutionele kaders, behoeft enige nuancering. Burgerinitiatief blijkt in de praktijk vaak nauwer verbonden met bestaande institutionele argumenten dan vaak wordt gedacht. Het probleem is daarom volgens sommigen niet zozeer het gebrek aan kracht bij burgers en samenleving, maar meer dat de institutionele orde in onze samenleving zo is georganiseerd dat deze de krachten van burgers eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het huidige maatschappelijke debat niet alleen om burgerkracht, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid: van organiseren naar faciliteren (zie voor suggesties o.a. Van de Heijden et al., 2011).

Onderzoek naar draagvlak

Het is opvallend hoeveel data beschikbaar zijn over traditionele vormen van draagvlak, zoals lidmaatschappen, traditionele vrijwilligersgroepen en algemene houdingen. Dit doet onvoldoende recht aan de betekenis van draagvlak in de energieke samenleving. Draagvlak blijft belangrijk in de moderne netwerksamenleving, maar krijgt wel een heel andere betekenis en invulling. Over de verschillende aspecten van een moderne invulling van draagvlak zijn echter veel minder gegevens bekend. Wij pleiten er daarom met klem voor om ook het draagvlakonderzoek te vernieuwen.

Er is vooral behoefte aan een zorgvuldiger beeld van betrokkenheid en visies van burgers en andere actoren bij de dagelijkse, meestal lokale, *praktijk*. Alhoewel juist dergelijke protesten en initiatieven in de dagelijkse praktijk van natuurbeheer en natuurbescherming een belangrijke uiting zijn van (gebrek aan) draagvlak voor natuur, is helaas de kennis hiervan slechts fragmentarisch aanwezig: vaak zijn als onderdeel van een omvangrijker onderzoek één of twee praktijksituaties als casus uitgelicht. Op dit vlak heeft het draagvlakonderzoek, net als ander onderzoek, een duidelijk schalingsprobleem: de meest waardevolle data worden verzameld op lokaal niveau, maar de opschaling hiervan naar landelijke betekenissen is verre van eenvoudig. De behoefte aan onderzoek naar draagvlak in lokale praktijken kent een aantal aandachtspunten. Allereerst een beter begrip van omvang en achtergrond van de diverse uitingsvormen van lokale betrokkenheid: protestgroepen, burgerinitiatieven en (alhoewel daar al meer over bekend is) vrijwillig landschapsbeheer. Dit heeft allereerst een kwalitatieve, maar zeker ook een kwantitatieve opgave: alhoewel het aantal casestudies groeiende is, is er nog weinig overzicht over steeds terugkerende processen en verklaringen. Er is nog steeds behoefte aan dergelijke case studies, maar ook aan een meta-analyse van de uitkomsten van deze case studies. Als derde stap zou een dergelijke meta-analyse ook een kwantitatieve component behoeven, waarbij met behulp van gemeenten, provincies en terreinbeherende organisaties een representatief onderzoek wordt verkregen van o.a. de frequentie en de achtergronden van lokale protesten en burgerinitiatieven. Spreken protestgroepen zoals ze claimen namens de meerderheid van de bevolking? Zijn burgerinitiatieven inderdaad net zo blank en van middelbare leeftijd als de natuurorganisatie zelf? En als dat zo is, kunnen burgergroepen dan (zoals gesuggereerd is) fungeren als lokale aanjager, waarbij ook minder betrokken burgers actief worden? Ook de dynamische relatie tussen protestgroepen en burgerinitiatieven onderling verdient nadere studie.

Ondanks deze voorstellen voor vernieuwing hoeven we overigens het kind niet met het badwater weg te gooien. Gegevens over lidmaatschappen en vrijwilligers blijven relevant. Het is zeker nuttig om de traditie van een landelijke draagvlakonderzoek om de vijf jaar in stand te houden, zij het in een vernieuwde vorm. Momenteel is al een schat aan data beschikbaar sinds 1997. Door herhaling om de vijf jaar wordt het steeds beter mogelijk om trends in de tijd te herkennen en te begrijpen.

6.2 Conclusie

1. In veel discussies wordt draagvlak ten onrechte geïnterpreteerd als 'acceptatie van beleid'. Daadwerkelijke betrokkenheid bij natuurbescherming is echter eveneens onmisbaar en is een verdieping van het draagvlak ten opzicht van simpele acceptatie van het beleid. In de moderne 'energieke samenleving' ligt het primaat daarbij niet meer alleen bij overheden en grote instituties, maar ook bij (coalities van) betrokken burgers.
2. Het draagvlak voor natuur en natuurbeleid is nog steeds groot, ook al zijn enkele barsten zichtbaar geworden. 95% van de Nederlanders vindt natuurbescherming belangrijk en slechts 16% wil hierop bezuinigen. En alhoewel het ledenaantal van Natuurmonumenten substantieel is teruggelopen, is het totaal aantal leden van natuurorganisaties na een explosieve groei van 444% tussen 1980 en 2006 gestabiliseerd op ongeveer 4 miljoen leden. Enkele organisaties, zoals de provinciale landschappen, groeien nog steeds. Niet alleen absoluut, maar ook in internationaal verband is dit een ongekend groot percentage leden.
3. Draagvlak wordt strategisch gebruikt in maatschappelijke discussies en discoursen. Er zijn een 'vijftal discoursen in het huidige natuurdebat te onderscheiden. De positieve en gematigd kritische discoursen 'breed draagvlak voor natuurbeleid' en 'kloof tussen beleid en beleving' worden het meest geuit in de onderzochte discussies in de media. Het kritische discours 'Nederland op slot' neemt een tussenpositie in. De discoursen 'bestuurlijke onwil' en 'biodiversiteit boven draagvlak' zijn kleiner in omvang. De laatste lijkt hierbij een beetje op z'n retour. Het is voor overheid en natuurorganisaties van groot belang om zich bewust te zijn van en passen te reageren op de diverse discoursen.
4. Van groot belang voor draagvlak zijn de discussie op lokaal niveau. Hier vinden soms acties plaats ter bescherming van natuur, maar steeds explicieter wordt door spraakmakende burgers ook kritiek geuit op het beheer door natuurorganisaties. In dergelijke conflicten is vaak een tegenstelling herkenbaar tussen de (nationaal gefundeerde) rationeel-ecologische argumenten van natuurbeheerders en de meer emotionele argumenten van bewoners gebaseerd op hun verbondenheid met lokale natuur. De kritische framing van de afgelopen jaren door spraakmakende lokale burgers en actiegroepen over 'elite-natuur', 'technocratisering' van het natuurbeleid en 'Nederland op slot' lijkt de afgelopen jaren te zijn doorgedrongen tot het landelijke discours.
5. Discourse-analyse, lokale discussies en diverse enquêtegegevens wijzen op een toenemende polarisering van meningen over het natuurbeleid. Het percentage burgers dat natuur prioriteit geeft in het rijksbeleid is fors gedaald, tot beneden de 10e plaats (van de 15). Specifiek kijkend naar het draagvlak voor biodiversiteit scoort Nederland in een Europese context relatief slecht.
6. Een sprekend voorbeeld van draagvlak in de energieke samenleving zijn de burgerinitiatieven niet meer in de vorm van vrijwillig landschapsbeheer of beleidsparticipatie, gearrangeerd door professionals, maar via lokale, flexibele en vooral relatief autonome arrangementen. Soms inhoudelijk en organisatorisch nauw verbonden met bestaande natuurbescherming, soms als kritiek op de dominante visies. De daadwerkelijke betekenis hiervan en hun continuïteit is voorsnog onduidelijk en behoeft kwantitatief onderzoek.
7. Er is behoefte aan een preciezer beeld van betrokkenheid en visies van burgers en andere actoren, vooral in lokale praktijken van natuurbeheer. Naast het blijven monitoren van bestaande indicatoren voor landelijke acceptatie en betrokkenheid (via tellingen en enquêtes) is er behoefte aan het ontwikkelen en monitoren van indicatoren voor lokale betrokkenheid (inclusief conflicten).

Literatuur

- Aarts, M.N.C., 2009. Voorbij het draagvlak... In: Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid / Elands, B.H.M., Turnhout, E., - Wageningen : Wageningen UR, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (Wot studies 9) - p. 79 - 94.
- Arts, B., J. van Tatenhove, 2004. Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy sciences* 37, 339-356.
- Arts, I. *Protesting citizens and discussions on nature areas: legitimizing involvement and the exploration of possible worlds*. MSc Thesis Wageningen University.
- Bakker, E.T.D. de, 2002. *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie*. Amsterdam: Aksant.
- Bakker, E.T.D. de en G. Overbeek, 2005. *Van passiviteit tot passie: Een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid*. Den Haag: LEI.
- Bakker, E. de, en H. Dagevos, 2006. *Op weg naar een nieuw natuurverhaal*. Den Haag: LEI.
- Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen en J. Vader, 2007. Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt-rapport 47, Wageningen.
- Bakker, H.C.M. de en C.S.A. van Koppen, 2009. Draagvlakonderzoek in de steigers : een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten Wageningen : Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (Werkdocument / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu 145) - p. 42.
- Berg, A.E. van den, 2004. 'De charme van de savanne; Onderzoek naar landschapsvoorkeuren'. In: *TOPOS*, 01/2004, p10-12.
- Berg, E. van den, en J. De Hart, 2008. *Maatschappelijke organisaties in beeld; Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: SCP.
- Bijl, R., J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.) 2011. *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP.
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen en K. Schamp (2010). Help een burgerinitiatief! Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Bleumink, H. en M. Muilwijk, 2011. De winst van vrijwilligerswerk in landschapsbeheer. Een quick scan naar de sociaal maatschappelijke, ecologische, recreatieve, educatieve en economische effecten van vrijwilligerswerk in landschapsbeheer in Noord-Holland. Landschap Noord Holland, Heiloo.
- Boer, T.A. de, en R. Schulting, 2002. Zorg(en) voor natuur; Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 453.
- Boer, T.A. de, 2007. *Literatuuronderzoek naar gebruik en beleving van natuur van niet-westerse allochtonen in Nederland t.b.v. Nationale Parken*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 1601.
- Bommel, S. van, E. Turnhout en M.N.C. Aarts, 2009. 'Natuurbeleid voor de Drentsche Aa: over betrokkenheid, burgerschap en natuurvisies'. In: Elands, B.H.M. en E. Turnhout (red.). *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wot-studies 9.
- Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., Buijs, A., 2008. Participatie in waterbeheer. Alterra, Wageningen.
- Buijs, A.E., Boer, T.A. de, Gerritsen, A.L., Langers, F., Vries, S. de, Winsum-Westra, M. van, Ruijgrok, E.C.M. (2004). *Gevoelsrendement van natuurontwikkeling langs de rivieren*. Wageningen: Alterra. Reeks belevingsonderzoek nr. 9.
- Buijs, A.E., 2009a. Protest door betrokkenheid: De draagvlakmatrix als denkmodel voor protest in het Drents Friese Wold. In: B. Elands and E. Turnhout eds., *Draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen: WOt.
- Buijs, A.E., 2009b. *Public natures. Social representations of nature and local practices*. Wageningen: Wageningen UR.
- Buijs, A. =E, 2009c 'Public support for river restoration. A mixed-method study into local residents' support for and framing of river management and ecological restoration in the Dutch floodplains.', *Journal of Environmental Management*, 90(8), 2680-89.
- Buijs, A.E., 2009d. Protest door verbondenheid: de draagvlakmatrix als denkmodel om maatschappelijk protest te begrijpen. In: B.H.M. Elands and E. Turnhout eds., *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen: WOt.

- Buijs, A.E., B.J.M. Arts, B.H.M. Elands and J. Lengkeek, 2011. Beyond environmental frames: The social representation and cultural resonance of nature in conflicts over a dutch woodland. *Geoforum*, 42(3) pp. 329-342.
- Buijs, A.E., M.H.G. Custers en F. Langers, 2007. *Natuur door andere ogen bekeken; De natuurbeleving van allochtonen en jongeren*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wot-studies 5.
- Buijs, A.E., B. Elands en R. van Marwijk, 2012. Where Management Practices and Experiential Practices Meet: Public Support and Conflict in Ecosystem Management. In: Arts et al., Forest and nature Governance. Springer, Dordrecht.
- Buijs, A.E. en Lawrence, A., 2012. Emotional conflicts in rational forestry: Towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts. *Forest Policy and Economics*.
- Buijs, A.E. en C.M. Volker, 1997. *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. Wageningen: DLO-Staring Centrum.
- Dam, R. van, I. Salverda en R. During, 2008. *Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers; Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Wageningen: Alterra. Deel 2 in de reeks Burgers en Landschap.
- Dam, R.I van en R. During, 2009. Hoe wordt een ideaal een initiatief? Analyse questionnaire GreenWish en Trouw respondenten. Interne notitie van 12.05.2009. Wageningen: Alterra.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, (2010). Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers en Landschap deel 3. Wageningen: Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, (2011) Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid. Burgers en Landschap deel 5. Wageningen: Wageningen UR.
- Daniels, S.E. and G.B. Walker, 1997. Collaborative learning and land management conflicts. In: B. Solberg and S. Miina eds., *Conflict management and public participation in land management*. Joensuu: EFI.
- Dekker, P. en M. Hooghe, 2003. De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking. *Sociologische gids*, 50(2), pp. 156-181.
- Dekker, P. (red.), 2009. *Metten wat leeft? Achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: SCP.
- Donders, J.L.M. en C.M. Goossen (i.v.). *Bezoek groen blauwe gebieden; Analyse data Continu Vrijetijds onderzoek: bezoek, leeftijd, stedelijkheidsgraad en activiteiten van recreanten*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wot-werkdocument 303.
- Duineveld, M., R.I. van Dam, R. During en A. van der Zande, (2010). The importance of being Nimby. Burgers en Landschap deel 4. Wageningen: Wageningen UR.
- Duineveld, M. and R. Beunen, 2006. *Draagvlak: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip*. Wageningen: Wageningen UR.
- Duyvendak, J. W. en M. Hurenkamp (red.), 2004. *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Elands, B. and E. Turnhout, 2009. *Draagvlak en betrokkenheid*. WOT studie 9. Wageningen: Wageningen UR.
- Elands, B.H.M. en C.S.A. van Koppen, 2007. *Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'; public awareness and participation*. Wageningen: WOT Natuur & Milieu. Wot-werkdocument 53.12.
- Elands, B.H.M. en C.S.A. van Koppen, 2009. Behoud van biodiversiteit: besef en betrokkenheid. In: Elands, B. and E. Turnhout (2009). *Draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen: Wageningen UR
- European Commission, 2007. *Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity; Analytical report*. Hungary: The Gallup Organisation. Flash Eurobarometer 219.
- European Commission, 2010. *Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity; Analytical report Wave 2*. Hungary: The Gallup Organisation. Flash Eurobarometer 290.
- Filius, P., A.E. Buijs en C.M. Goossen, (2000). *Natuurbeleving door doelgroepen; Waarden en wensen van jagers, sportvisser, vogelwerkgroepleden en vrijwilligers in het landschapsbeheer*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 104.
- Floor, L. en I.E. Salverda, 2006. Zelforganisatie in het landelijk gebied. Signalen uit de praktijk. Wageningen: Wageningen UR.
- Goossen, C.M. en T.A. de Boer 2006. *Houding en wensen van bewoners ten aanzien van het begrip Nationaal landschap*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 1306.
- Groenestein, T. van, en P.P. Verheggen, 2010. *Onderzoeksrapportage peiling over belang van natuur onder Nederlandse bevolking (powerpointpresentatie)*. Amsterdam: Motivaction.
- Groot, M. de, I. Salverda, J. Donders and R. van Dam, 2012. Argumenten, drijfveren en collectieve identiteit van burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen. Wageningen: WOT Natuur en Milieu.

- Groot, M. de, R.I. van Dam, I.E. Salverda en J.L.M. Donders (i.v.). *Dynamiek van maatschappelijke reacties op grote landschappelijke ingrepen*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Gunsteren, H. van, 2006. *Vertrouwen in de democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hajer, M., 1997. *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.
- Hajer, M., 2011. *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Planbureau voor de Leefomgeving: Bilthoven/Den Haag.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne e.a., 2007. *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten (red.), 2011. *Van doe-het-zelf-democratie naar doe-het-samen-democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hinchliffe, S., 2007. *Geographies of Nature. Societies, environments, ecologies*, London, SAGE.
- Houwelingen, P. van, J. de Hart en P. Dekker, 2011. 'Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid'. In: *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP.
- Hover, P., D. Romijn en K. Breedveld, 2010. *Sportdeelname in cross nationaal perspectief. Benchmark sportdeelname op basis van de Eurobarometer 2010 en het International Social Survey Programme 2007*. Den Bosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak, 2006. *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*. Den Haag: Universiteit van Amsterdam / NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Innovatienetwerk, (2011). *Panorama natuur. Een visie op natuur door young professionals*. Utrecht: Innovatie Netwerk.
- Natuurpunt, 2012. Persoonlijke mededeling Noah janssen tijdens symposium Natuurpunt Vlaanderen
- Kaplan, R., Kaplan, S. and Ryan, R. L., 1998. *With people in mind. Design and Management of Everyday Nature*, Washington DC, Island Press.
- Keulartz, J., 1995. *Strijd om de natuur; kritiek van de radicale ecologie*. Amsterdam: Boom.
- Keulartz, J. and M. Korthals, 1997. *Museum aarde : Natuur, criterium of constructie?* Amsterdam: Boom.
- Keulartz, J., Swart, S., Van der Windt, H.J., 2000. *Natuurbeelden en natuurbeleid : theoretische en empirische verkenningen*. NWO Ethiek & Beleid, Den Haag.
- Keulartz, J., Leistra, G., 2008. *Legitimacy in European nature conservation policy : case studies in multilevel governance*. Springer, [S.I.].
- Klijn, J.A., 2011 *Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing*. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Werkdocument 239, WOT-NM, Wageningen.
- Koppen, C. van, 2002. *Echte natuur: een sociaal theoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Wageningen: Wageningen UR.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R. Arnouts, M. Stuiver & R.J. Fontein, 2010. *Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente*. Wageningen: Alterra.
- Kuindersma, W., H. Smit, J.L. Tersteeg, A.F. van de Klundert, S. Jansen, N.J. Beun, J.H.A. Hillebrand en A.E. van den Berg, 2004. *Kwetsbare vanzelfsprekendheden rond natuur; Een zoektocht naar innovaties rond de spanning tussen natuurbeleving en natuurbeleid*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Landschapsbeheer Nederland 2011. *Natuur Dichterbij!* Wageningen: Alterra.
- Langers, F., A.E. Buijs en R. van Marwijk, in voorbereiding. *Potenties van de hotspotmonitor als graadmeter landschapswaarde gebaseerd op het burgeroordeel (voorlopige titel)*. Wageningen, WOT N&M. Wot-werkdocument.
- Langers, F. en J. Vreke, 2008. *De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur; Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 87.
- Lans, J. van der en N. de Boer, 2012. *Burgerkracht. De toekomst van sociaal werk in Nederland..* RMO Den Haag
- Lijster, E. de, (2011). *Strijd om natuurbeleid. Op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities*. *Landschap* 28 (4), pp 173-180.
- Lucke, D., 1995. *Akzeptanz: Legitimität in der "Abstimmungsgesellschaft"*, Opladen, Leske + Budrich.
- Meyer, J.P. and L. Herscovitch, 2001. *Commitment in the workplace: Toward a general model*. *Human Resource Management Review*, 11(3), pp. 299-326.

- Michels, A., 2011. 'Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?', *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, no. 2, pp. 275-293.
- Ministerie van BZK, 2007.
- Ministerie van BZK, 2010. Staat van bestuur 2010. Den Haag.
- Ministeries van LNV, VROM, V&W & Ontwikkelingssamenwerking, (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2008. Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen. Den Haag.
- Ministerie van VROM, (2008). Ondersteunen van maatschappelijke initiatieven. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Noortwijk, R. van, en C.J. Hugenholtz-Sasse, 2012. De creatieve samenleving en de overheid. Visie van intermediaire organisaties op de rol van de overheid ten aanzien van maatschappelijk initiatief. GreenWish. In opdracht van het ministerie van BZK.
- Overbeek, M.M.M. en J. Vader, 2008. Genieten van landschap en ervoor zorgen. Den Haag: LEI.
- Overbeek, M.M.M., M.J. Bogaardt en J. Vader, 2009. Burgers en overheid samenwerkend voor landschap: Local ownership in de praktijk. Den Haag: LEI.
- Pine, J.B., Gilmore, J.H., 1999. The experience economy. Work is theatre and every business a stage. Business School Press, Boston.
- PBL, 2009. Milieu en natuurcompendium. Planbureau voor de leefomgeving: Bilthoven/Den Haag.
- PBL, 2009. *Natuurbalans 2009*. Bilthoven: PBL.
- Ridder, J. den, J. Kullberg en P. Dekker, 2011. *Burgerperspectieven 2011/4; Kwartaalthema De inrichting van Nederland*. Den Haag: SCP. Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB).
- Rientjes, S., 2002. Making nature conservation modern: An analysis of developments in nature conservation policy in relation to macro-social changes - the Netherlands as a case study. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 4(1), pp. 1-21.
- Schnabel, P., 2000. Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau (red.), *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- Schuyt, Th.N.M., B.M. Gouwenberg en R.H.F.P. Bekkers (red), 2011. *Geven in Nederland: Giften, nalatenschappen, sponsoring en vrijwilligerswerk; Samenvatting van de belangrijkste bevindingen*. Amsterdam: VU.
- Sociaal en Cultureel Planbureau 2004. In het zicht van de toekomst, Sociaal en cultureel rapport 2004. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP, 2000. *Sociaal en cultureel rapport 2000; Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Reeksnummer 2000/2.
- SCP, 2011. *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP.
- Sievanen, T., A. Arnberger, J. Dehez, N. Grant, F.S. Jensen en H. SkovPetersen (red.), 2008. *Forest recreation monitoring – a European perspective*. Helsinki: Finnish Forest Research Institute. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 79.
- Steg, L., en A. Bujs 2004. *Psychologie en duurzame ontwikkeling. De psychologie van milieugegedrag en natuurbeleving* (Psychology and sustainable development. The psychology of environmental behaviour and perception of nature). Nijmegen: UCM-DO/KUN.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven, 2011. *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.
- Turnhout, E. en B.H.M. Elands, 2009. Draagvlak en betrokkenheid bij burgers. In: Elands, B.H.M. en E. Turnhout (red.) *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen: WOt.
- Uzzell, D. L. 2000. 'The psycho-spatial dimension of global environmental problems', *Journal of Environmental Psychology*, 20(4), 307-18.
- Vader, J., J.L.M. Donders en H.W.B. Bredenoord, 2010. *Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-werkdocument 205.
- Veeneklaas, F.R., , I.E. Salverda, R.I. van Dam en R. During, 2011. Empirisch onderzoek naar de relatie Mens - Natuur/Groen. Een state of the Art. Versie 1.0. Wageningen: Alterra.
- Veeneklaas, F.R., , I.E. Salverda en R.I. van Dam, 2012. Op weg naar een strategische kennisagenda voor Maatschappelijke potenties van groen. Wageningen: Alterra.

- Verbeek, D. en J. de Haan, 2011. *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Aksant: Amsterdam.
- Vogelbescherming Nederland 2012. *Jaarverslag 2011*. Vogelbescherming Nederland.
- Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet, en S. de Vries, 2007. *Natuur en landschap voor mensen; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-werkdocument 80.
- Vries, S. de, M. Hoogerwerf en W.J. de Regt, 2004. *Avanar: een ruimtelijk model voor het berekenen van vraag-aanbodverhoudingen voor recreatieve activiteit*. Alterra, Wageningen. Alterra-rapport 1094.
- Vries, S. de, Roos-Klein Lankhorst, J.R., Buijs, A.E., 2007. Mapping the attractiveness of the Dutch countryside: A GIS-based landscape appreciation model. *Forest Snow and Landscape Research* 81, 43-58.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam, 2008. Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief. Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap. *Burgers en Landschap deel 1*. Wageningen: Wageningen UR.
- Wagteveld, M. en S. de Jong, 2008. *Huiskamergesprekken 'Als buiten je lief is...'; Actieve burgers over het landschap in Nederland*. Den Haag: Schuttelaar en Partners.
- Weijsschede, T. (i.v.). *Doneren aan natuurorganisaties (werktitel); Notitie groene goede doelenorganisaties* (versie 29-3-2012). Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Wiepkink (ed.), 2009. *The state of giving research in Europe; Household donations in charitable organizations in twelve European countries*. Amsterdam: ERNOP.
- Wijdeven, T. van de, F. Hendriks, m.m.v. M. Oude Vrielink, 2010. *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: NICIS.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Zouwen, M., 2006. Nature policy between trends and traditions, FNP. Wageningen University, Wageningen, p. 244.

Geraadpleegde websites voor hoofdstuk 3 en 4:

- Vroege vogels-parade. Actualisatie van 15 december 2011. [http://vroegevogels.vara.nl/Vroege-Vogels-Parade-item.265.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=359162&tx_ttnews\[backPid\]=264&cHash=f159f42c07bb317cd14ea568861bd0a9](http://vroegevogels.vara.nl/Vroege-Vogels-Parade-item.265.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=359162&tx_ttnews[backPid]=264&cHash=f159f42c07bb317cd14ea568861bd0a9)
- Natuurcompendium, jan. 2012 <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1281-Ledenaantal-particuliere-natuur-en-milieu-organisaties.html?i=19-21>.
- internetconsultatie.nl
- Artikel 'Windmolenparken passen niet in Nederland' (Trouw, 3 april 2012) <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3235482/2012/04/03/Windmolenparken-passen-niet-in-Nederland.dhtml>
- Artikel 'Bewoners vrezen nieuw Amelisweerd' (Trouw, 4 september 2009) <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1155437/2009/09/04/Bewoners-vrezen-nieuw-Amelisweerd-rsquo.dhtml>
- Artikel 'Menselijk lint tegen snelweg Amelisweerd' (Trouw, 19 januari 2009) <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1124861/2009/01/19/Menselijk-lint-tegen-snelweg-Amelisweerd.dhtml>
- diverse websites van lokale actiegroepen rond windmolenparken en lokale media die berichten over de actiecomité's: o.a. Stichting windNee (Gasselternijveen), Actiecomité Windmolens Deventer), Actiecomité Mist & Corle (Winterswijk), Actiecomité Venhuizen NEE, Windpark De Drentse Monden, actiecomité Windmolens Nee (Staphorst), actiecomité Stavenisse, actiecomité De Klap van de Molen.
- diverse websites van initiatieven tegen het natuurbelief van kabinet Rutte (o.a. Houd het IJmeer open, Snelweg met de snelweg, Hoezo Midden-Delfland Snelweg, Hart voor natuur, Briefjes voor Bleker, Groeiend verzet, Koop uw Naturrechten, Streep door de natuur)



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl