

3 Natuurbeleid voor de Drentsche Aa: over betrokkenheid, burgerschap en natuurvisies

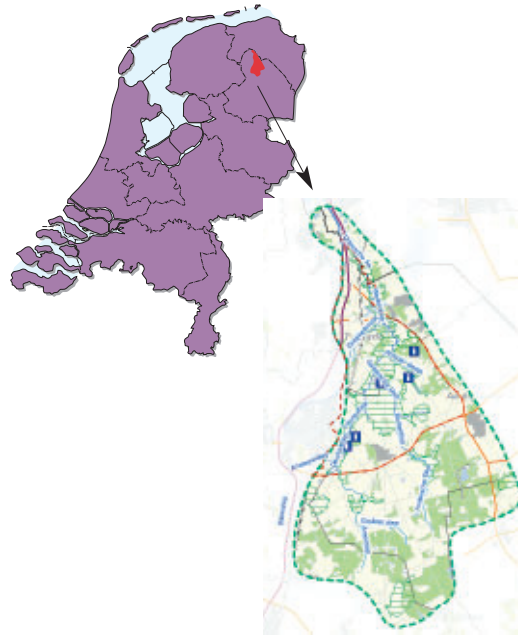
Dagblad van het Noorden, 17 maart 2005

Inloopavonden over Drentsche Aa

Schipborg/Rolde - Het Overlegorgaan Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa houdt dit voorjaar twee 'inloopavonden' in het gebied van de Drentsche Aa om plannen te presenteren en vragen te beantwoorden. De inloopavonden zijn op woensdag 23 maart in Schipborg, café De Drentsche Aa en op donderdag 7 april in Rolde, Stationskoffie-huis. Beide avonden beginnen om 20.00 uur en duren tot ca 22.00 uur.

Een van de auteurs, Severine van Bommel, bezocht de hierboven aangekondigde 'inloopavond' in Schipborg. In het café werden de nieuwe plannen voor het Nationale beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa (figuur 1) gepresenteerd op borden, posters en een non-stop powerpoint presentatie, opgesteld in een hoek. Door het gebied de status te verlenen van Nationaal Landschap zouden de unieke natuur en landschapswaarden van dit gebied op een duurzame manier behouden moeten worden. Het gaat dan niet alleen om het natuurlijke en relatief ongestoorde beek- en stroomdal-landschap met zijn zeldzame flora en fauna, maar ook om het cultuurhistorische agrarische esdorpen-landschap.

Het was een rustige avond waarop weinig gebeurde. Een van de bezoekers vertelde dat hij een boerenbedrijf heeft en gekomen was om te kijken wat de gevolgen van de plannen zijn voor zijn bedrijf. Volgens deze bezoeker waren de meeste aanwezigen afkomstig van buiten het Drentsche Aa-gebied, er was een aantal wethou-



S. van Bommel,
E. Turnhout en
M.N.C. Aarts

Figuur 1: Ligging van het Drentsche Aa gebied (www.nationalelandschappen.nl)

ders en een flink aantal IVN² vrijwilligers. Er waren nauwelijks inwoners van het Drentsche Aa gebied afgekomen op de inloopavond (figuur 2).

Dit was opmerkelijk omdat eerdere plannen om het gebied van de Drentsche Aa uit te roepen tot een Nationaal Park hadden geresulteerd in groot-schalige protesten van inwoners (Van Bommel & Röling, 2004). De inwoners hadden toen vooral moeite met de gevolgen die een Nationaal Park zou hebben voor woningbouw en landbouw³. Vanwege dat verzet, adviseerde de Voorlopige Nationale Commissie voor Nationale Parken om een multi-stakeholder platform in het leven te roepen waar alle belanghebbenden uit het gebied in zouden participeren. Dit platform zou ervoor moeten zorgen dat de plannen voor het beheer,

² De afkorting IVN stond voor 'Instituut voor Natuurbeschermingseducatie', maar de naam is intussen veranderd in 'Vereniging voor natuur- en milieueducatie'. Het IVN is een landelijke vereniging en bestaat uit een grote groep vrijwilligers en beroepskrachten die streven naar meer natuur en een beter milieu in de directe woon- en werkomgeving. Ze brengt mensen bijeen, die actief willen zijn in de zorg voor natuur en milieu, vooral op lokaal niveau.

³ Een Nationaal Park is een beschermd natuurgebied. Een status als Nationaal Park laat dus beperkt ruimte voor andere functies dan natuur. Uiteindelijk is in de Drentsche Aa gekozen voor

Figuur 2: Een sfeerimpressie van de inloopavond



een Nationaal Landschap. Nationale Landschappen kenmerken zich door de specifieke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het landschap, zoals natuur (flora en fauna), reliëf (bijv. beekdalen en terpen), grondgebruik (bijv. landbouw, watermanagement) en bebouwing (bijv. dorpsgezichten en forten) en bieden dus meer mogelijkheden om functies te combineren.

⁴ Dit deel van het hoofdstuk is gebaseerd op Van Bommel et al. (2008); Turnhout et al. (2008) en Turnhout et al. (in voorbereiding). Deze drie publicaties bevatten een uitgebreide methodologische, empirische en theoretische onderbouwing voor de bevindingen die we in dit hoofdstuk kort weergeven.

de inrichting en de ontwikkeling van het Drentsche Aa gebied voldoende rekening zouden houden met landbouw en wonen. Dit platform werd ingesteld onder de naam Overlegorgaan en presenteerde in 2002 het zogenoemde Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (BIO-Plan). Dit is een plan waarin een visie wordt beschreven op de ontwikkeling van het gebied van het Nationaal Landschap voor de komende dertig jaar. Het Overlegorgaan nam diverse initiatieven voor participatie. Tijdens de ontwikkeling van het BIO-Plan werden diverse informatie- en discussiebijeenkomsten georganiseerd. Ook de implementatie van het BIO-plan had tot doel betrokkenheid en participatie te verhogen. Het Overlegorgaan koos daarbij voor een bottom up aanpak waarbij het expliciet de bedoeling was dat inwoners actief zouden zijn en verantwoordelijkheid zouden nemen door zelf projecten te formuleren die zouden passen bij dit plan. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de reacties van inwoners en andere betrokkenen op deze bottom-up aanpak. We zijn vooral

geïnteresseerd in de diversiteit aan reacties. Het gaat er ons dus niet om *hoeveel* mensen een bepaalde reactie hadden op deze nieuwe aanpak. Het materiaal voor dit hoofdstuk is afkomstig van krantenknipsels, archiefonderzoek en transcripten van open interviews met 60 respondenten en 12 multi-actor bijeenkomsten. Er zijn interviews met 30 lokale inwoners uit het gebied gehouden en interviews met 30 andere betrokkenen. Behalve het onderscheid 'lokale inwoners uit het gebied' en 'andere betrokkenen' zijn voor het onderzoek van te voren geen aparte groepen respondenten onderscheiden: alle categorieën en groepen die genoemd worden in dit hoofdstuk volgen uit de analyse.

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de reacties die volgden op de instelling van het multi-stakeholderplatform en de participatie initiatieven die door dit platform werden genomen ⁴. Deze reacties analyseren we als vormen van burgerschap. Dat wil zeggen de verschillende mogelijke manieren waarop mensen uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij beleid, in dit geval natuurbelief in de Drentsche Aa. Vervolgens besteden we aandacht aan natuurbelief en motieven voor betrokkenheid omdat deze meer inzicht zouden kunnen geven in de achtergronden van de verschillende vormen van burgerschap ⁵. We sluiten af met een discussie waarin we onze bevindingen over burgerschap, motieven en natuurbelief systematisch naast elkaar leggen.

Uitgenodigde en onuitgenodigde vormen van burgerschap

Terwijl in beleidskringen de voordelen van participatie worden benadrukt als het gaat om verhoogde

betrokkenheid bij, draagvlak voor en legitimiteit van beleid, blijft, zoals onder meer geconstateerd door Rowe & Frewer (2000), vaak onduidelijk wat nu precies de effecten zijn van participatie. Leidt participatie inderdaad tot hogere betrokkenheid, draagvlak en legitimiteit van beleid? Studies over participatie in ontwikkelingslanden hebben laten zien dat participatie-initiatieven lang niet altijd slagen in hun ambities machtsverhoudingen meer gelijk te trekken (Kabeer, 1996; Cooke & Kothari, 2001). In het licht van de onduidelijkheden over de effecten van participatie en de mogelijk negatieve gevolgen, is de vraag wat er gebeurde in reactie op de verschillende participatie-initiatieven in de Drentsche Aa zeer relevant. Hieronder laten we zien hoe deze initiatieven resulteerden in vijf verschillende, uitgenodigde en onuitgenodigde, vormen van burgerschap.

De belangenvertegenwoordigende burger

Het doel van het ingestelde multi-stakeholderplatform was het vertegenwoordigen van de verschillende belangen in het gebied. Dit gebeurde ook: inwoners participeerden als belangenvertegenwoordiger in het multi-stakeholderplatform en bezochten de informatie- en discussiebijeenkomsten. Maar deze rol bleek niet gemakkelijk vol te houden. Het multi-stakeholderplatform had namelijk de opdracht gekregen om haar werk te doen binnen bestaande beleidskaders (zoals het streekplan en de kaders gesteld naar aanleiding van Europees landbouw en natuurbeleid). Deze konden niet ter discussie worden gesteld en dat beperkte de mogelijkheden voor participatie. Zoals verderop duidelijk wordt, had dit diverse gevolgen.

De ingegraven burger

Het vertegenwoordigen van een bepaald belang kan al snel overgaan in een compromisloze houding waarin de participant zich ingraaft in zijn eigen belang en de hakken in het zand zet. Binnen het multi-stakeholderplatform zagen we deze vorm van burgerschap bijvoorbeeld bij de boerenvertegenwoordigers. Het BIO-Plan sprak over ‘behoud door vernieuwing’ en ‘multifunctionele landbouw’, maar volgens de boerenvertegenwoordigers was het niet duidelijk wat deze vage begrippen betekenden en ondanks herhaaldelijk vragen bleef het onduidelijk hoeveel plaats er in de toekomst zou zijn voor moderne landbouw. Ze voelden zich niet serieus genomen door de overige participanten in het multi-stakeholderplatform. Het gevolg was dat ze zich ingroeven in hun belangen en niet bereid waren om compromissen te sluiten.

Ook buiten het platform kwamen we ingegraven burgers tegen. De informatie- en discussiebijeenkomsten waren georganiseerd om inwoners een gelegenheid te geven om hun mening en belangen in te brengen. Een aantal van hen raakte echter teleurgesteld in de concrete mogelijkheden om een zinvolle bijdrage te leveren. Ze hadden het idee dat alles al was besloten en dat ze niet serieus genomen werden. In reactie op deze frustratie begonnen sommige inwoners expliciet hun verzet tegen de plannen te uiten terwijl anderen ophielden met het bezoeken van de bijeenkomsten (zie verderop: de passieve burger).

De geassimileerde burger

Het multi-stakeholderplatform had tot doel consensus te bereiken over beleid en beheer van de Drentsche Aa. Ingegraven burgers brachten dit

⁵ Dit deel van het hoofdstuk is gebaseerd op Van Bommel et al. (2006). Deze publicatie bevat een uitgebreide empirische en theoretische onderbouwing voor de bevindingen die we in dit hoofdstuk kort weergeven.

in gevaar. Een aantal participanten raakte dermate betrokken bij het proces zelf dat ze zich neerlegde bij het voorgenomen beleid ten behoeve van voortgang van het proces. Het vertegenwoordigen van belangen raakte daarmee op de achtergrond. Deze participanten werden dus geassimileerd in het proces zelf. Hun opstelling was gunstig voor de voortgang in het multi-stakeholderplatform, maar zorgde er tegelijkertijd voor dat ze de band met hun achterban, die ze geacht werden te vertegenwoordigen, verloren.

De passieve burger

Teleurstelling in de mogelijkheden voor participatie leidde buiten het multi-stakeholderplatform niet alleen tot ingraven in de eigen belangen maar ook tot passiviteit. Bepaalde burgers waren aanvankelijk wel geïnteresseerd in en betrokken bij de plannen voor de Drentsche Aa, maar zij hielden op met participeren omdat ze het idee hadden dat er niet echt naar hun geluisterd werd. Teleurstelling was overigens slechts één van de redenen voor een passieve houding. Andere burgers waren passief omdat ze niet geïnteresseerd waren. Sommigen hadden geen neiging om te participeren omdat ze dachten dat hun preferenties via stemmen voldoende tot uitdrukking zouden komen. Anderen hadden niet het idee dat de plannen relevant waren voor hen, bijvoorbeeld omdat deze werden gezien als abstract beleidsjargon zonder voor hen concrete betekenis. Ook werden natuur en landschap niet altijd als een probleem gezien of als iets dat per se zoveel aandacht zou moeten krijgen. Deze inwoners hebben dus een heel ander perspectief op de Drentsche Aa, en het natuur en landschapsbeleid voor de Drentsche Aa, dan de participanten in het overleg orgaan. Een passieve houding kan dus zeer verschillende redenen

hebben en duidt dus lang niet altijd op desinteresse of gebrek aan betrokkenheid.

De creatieve burger

Net als de belangenvertegenwoordigende burger was ook de creatieve burger een bedoelde vorm van burgerschap. De implementatie van het BIO-Plan zou moeten plaatsvinden via een bottom up aanpak waarbij burgers zelf projecten konden indienen. Creatieve burgers gaven gehoor aan deze oproep en zagen het als een kans om nieuwe activiteiten te ontplooiën, zoals een camping op een boerenbedrijf of het ontwikkelen van nieuwe vormen van natuurgerichte landbouw. Creatieve burgers zagen de plannen niet als een beperking en waren in staat om hun eigen ideeën te koppelen aan de beleidsplannen. Het is duidelijk dat creatieve burgers behoorlijk wat kennis en vaardigheden nodig hebben en dat maakt dat deze rol niet voor iedereen is weggelegd.

We hebben laten zien dat de verschillende initiatieven voor participatie hebben geresulteerd in diverse vormen van burgerschap. Uitgenodigde vormen van burgerschap waren de belangenvertegenwoordigende en de creatieve burgers. De dominantie van bestaande beleidskaders tijdens de ontwikkeling van het BIO-Plan zorgde voor teleurstelling en resulteerde in de onuitgenodigde ingegraven, geassimileerde en passieve burgers. Daarnaast waren er ook burgers die helemaal niet werden bereikt in het proces. Sommige burgers bleven passief omdat ze niet geïnteresseerd waren, andere omdat ze de voor creatieve burgers benodigde kennis en vaardigheden misten. Deze analyse maakt duidelijk dat initiatieven om betrokkenheid van burgers te vergroten onbedoelde gevolgen kunnen hebben. Betrokkenheid

Ook werden natuur en landschap niet altijd als een probleem gezien of als iets dat per se zoveel aandacht zou moeten krijgen

van burgers dus is niet zomaar te organiseren en burgers zijn niet maakbaar. Hoewel niet maakbaar zijn ze wel degelijk gemaakt. Door de dominante percepties en verwachtingen die in de plannen besloten lagen, hebben de participatie initiatieven hun eigen participanten gecreëerd en heeft een verschuiving in machtsverhoudingen niet plaatsgevonden. Net zoals in het vorige hoofdstuk was het maatschappelijk proces, en de gevoelens van teleurstelling en frustratie die dat proces teweegbracht, van grote invloed op de uiteindelijke reacties van de burgers.

We hebben vastgesteld dat de organisatie van het proces invloed heeft op de participanten. Maar op hun beurt kunnen participanten het proces ook beïnvloeden. Met andere woorden, participatieprocessen zijn performatief: ze kunnen worden gezien als voorstellingen waarin de verschillende participanten hun rol spelen (Hajer, 2005). Deze rol wordt beïnvloed door het script (de dominante kaders), maar ook door de kwaliteit en het improvisatievermogen van de participanten⁶. Burgerschap is daarmee geen a priori gegeven maar komt tot stand in interactie in de context van participatie (zie ook Mouffe, 1993; Leach *et al.*, 2005). Voor een beter begrip van de achtergrond van deze geuite vormen van burgerschap besteden we nu aandacht aan natuurvisies en motieven voor betrokkenheid.

Natuurvisies

Natuurvisies worden vaak gezien als voorspellers voor draagvlak (zie hoofdstuk 1). Vervolgens is dan de gedachte dat als natuurbeleid aansluit bij natuurvisies van mensen, het kan rekenen op breed draagvlak. Ons hiernavolgende onderzoek naar natuurvisies is gebaseerd op ideeën uit fra-

ming theorie (Goffman, 1974; Bateson, 1979; Schön & Rein, 1996; Gray, 2003). Dit maakt dat we natuurvisies zien als tijd- en contextspecifieke expressies waarin overtuigingen, waarden, normen, kennis en belangen met betrekking tot natuur en landschap op een bepaald moment worden uitgedrukt. In situaties waarin de omgeving een belangrijke rol speelt, bijvoorbeeld vanwege conflicten rond natuurlijke hulpbronnen (zoals in het Drentsche Aa gebied), zullen verschillende mensen verschillende perspectieven ontwikkelen over natuur en landschap (Hanke *et al.*, 2002; Gray, 2004). Inzicht in deze perspectieven zou kunnen leiden tot een beter begrip van betrokkenheid. In de Drentsche Aa, hebben we drie verschillende natuur- en landschapvisies onderscheiden.

Ten eerste was er een groep boeren met een functionaliteitsvisie. Het ging hen voornamelijk om de functionaliteit van natuur en landschap (figuur 3): 'Als je er niets aan hebt, dan is het ook geen natuur'. Zo vonden ze bijvoorbeeld dat de 'pitrusnatuur' van Staatsbosbeheer geen functie had en wezen het daarom af.



⁶ De theatermetafoor is geïntroduceerd door Goffman (1959) en toegepast in onder meer Bal *et al.* (2002) en Kothari (2001).

Figuur 3: Het functionaliteitsperspectief: een maïsakker

Figuur 4: De biodiversiteitsvisie: orchidee in het Anloerdiepje



Figuur 5: De landbouwdiversiteitsvisie: het Loonerdiepje



Een tweede groep bestond uit 'IVN-vrijwilligers' met een biodiversiteitsvisie. Het ging hen vooral om de diversiteit in soorten: biodiversiteit (figuur 4). Door hun uitgebreide soortenkennis, vonden ze bijvoorbeeld dat Staatsbosbeheer af en toe te weinig oog had voor de kwetsbaarheid van de biodiversiteit en te veel recreatie toestond. Deze kritiek op natuurbeheer en natuurbeleid kwam vooral voort vanuit het gevoel dat ze zelf soms meer kennis hadden van de biodiversiteit in het gebied dan de boswachters.

Een derde groep van inwoners had een landschapsdiversiteitsvisie (vergelijkbaar met het arcadisch natuurbeeld zoals beschreven door Buijs in deze studie). Het ging hen niet zo zeer om de biodiversiteit, maar eerder om de afwisseling, de diversiteit en de kleinschaligheid in het landschap (figuur 5). Vanwege de afwisseling vormden niet alleen natuurreservaten, maar ook landbouwgebieden een belangrijk onderdeel van hun visie. Deze mensen vonden het dan ook heel belangrijk dat er ruimte zou blijven voor landbouw in het Drentsche Aa-gebied.

Sommige mensen combineerden verschillende van de bovenstaande visies of hielden er meerdere visies op na. Zo combineerde een deeltijdboer bijvoorbeeld de landschapdiversiteitsvisie en de functionaliteitsvisie. Voor hem waren zowel functionaliteit als afwisseling, diversiteit en kleinschaligheid belangrijk in het landschap.

Voordat we onze bevindingen over natuurvisies gaan relateren aan de geuite vormen van burgerschap, bespreken we eerst de verschillende motieven voor betrokkenheid.

Motieven voor betrokkenheid

Diverse studies hebben laten zien dat inzicht in motieven voor betrokkenheid belangrijk is om de aard en de duurzaamheid van betrokkenheid van burgers bij natuur te begrijpen (zie hoofdstuk 1; Ellis & Waterton, 2004; Lawrence & Turnhout, in voorbereiding). In deze paragraaf geven we een analyse van de motieven van betrokken burgers in de Drentsche Aa.

Een grote groep inwoners en boeren wilde betrokken zijn vanuit motieven die te maken hebben met de wens beleid te beïnvloeden en ervoor te zorgen er rekening zou worden gehouden met hun belangen. Deze mensen participeerden in het multi-stakeholderplatform of ze kwamen naar de informatie- en discussiebijeenkomsten om hun belangen te vertegenwoordigen en te verdedigen. Hun betrokkenheid hing vooral af van hun perceptie van de mate waarin hun inspanningen ook concrete beleidsresultaten opleverde. Als ze de indruk hadden dat er niets meer te winnen viel dan reageerden ze met protest of als ze dachten dat protest zinloos was dan trokken zij zich terug.

Een tweede groep bestond uit IVN-vrijwilligers en een kleine groep landbouwers die vooral betrokken waren vanuit motieven die te maken hebben met liefde voor natuur en landschap, persoonlijke idealen en passie. Ze participeerden actief in de informatie- en discussiebijeenkomsten. Ze vonden het leuk als hun inbreng gebruikt werd in besluitvorming, maar als dit niet gebeurde dan was dit geen reden om te stoppen met hun activiteiten. Deze groep had ook geen uitnodiging nodig om betrokken te zijn en ontplooidde zelf initiatieven. Hierbij valt te denken aan vrijwilli-

gers die zich bezig hielden met het inventariseren van flora en fauna maar ook aan landbouwers die in de weer waren met groenfondsen of op zoek gingen naar nieuwe inkomstenbronnen, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie. Anders dan bij de eerste groep is deze vorm van betrokkenheid duurzaam en niet afhankelijk van beleidsresultaten.

We zouden kunnen zeggen dat waar de eerste groep handelt vanuit een contract met beleid, deze tweede groep handelt vanuit een contract met natuur en landschap⁷. Burgers zijn betrokken bij natuur- en landschapsbeleid omdat ze een passie hebben voor de natuur. Ze geloven dat hun kennis kan bijdragen aan de bescherming van natuur en hopen ook dat dit daadwerkelijk gebeurt, maar laten zich niet tegenhouden wanneer ze geconfronteerd worden met teleurstellingen op dat gebied. Bij de eerste groep is eerder sprake van een contract met beleid. Burgers zijn betrokken omdat ze hopen dat er rekening wordt gehouden met hun inbreng en belangen. Als dit niet gebeurt of als er geen noodzaak wordt gezien om te participeren zullen ze niet (langer) betrokken zijn. Dit laat zien dat uitingen van betrokkenheid, zoals ook in hoofdstuk 1 wordt gesteld, door verschillende factoren kunnen worden gemotiveerd en dat draagvlak voor natuur of natuurbeleid daar lang niet altijd een rol in speelt.

Betrokkenheid, burgerschap en natuervisies

In deze paragraaf komt de vraag aan orde wat dit nu allemaal met elkaar te maken heeft. Voordat we een vergelijkende analyse maken, plaatsen we een methodologische kanttekening. Onze vergelijking tussen vormen van burgerschap, motieven voor betrokkenheid en perspectieven op natuur is

⁷ Het begrip contract lenen we van Ellis & Waterton (2004) die een vergelijkbare analyse geven over de betrokkenheid van vrijwilligers bij natuur. Zij hebben het alleen over een contract met de natuur, het idee van contract met beleid is onze toevoeging. Het is overigens in onze analyse niet aan te geven of het gaat om een contract met natuur en landschap in het algemeen of met het gebied de Drentsche Aa in het bijzonder.

Tabel 1: Vormen van burgerschap, natuurvisie, en motivatie voor betrokkenheid op een rijtje gezet

Burgerschap	Natuurvisie	Motivatie
Belangenvertegenwoordigende burger	Biodiversiteit	Contract met de natuur
Creatieve burger	Functionaliteit	Contract met de natuur
Passieve burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid
De ingegraven burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid
De geassimileerde burger	Functionaliteit Landschapsdiversiteit	Contract met beleid

incompleet. Met name de passieve burgers zijn niet volledig onderzocht als het gaat om perspectieven op natuur en landschap en motieven voor betrokkenheid. Wat deze categorie betreft kunnen we alleen iets zeggen over die burgers die passief werden na teleurstelling in de mogelijkheden voor participatie.

Burgers met een landschapsdiversiteitsvisie en het merendeel van de burgers met een functionaliteitsvisie waren betrokken om het beleid te beïnvloeden. Alle participanten in het multi-stakeholderplatform voldeden aan dit profiel. Hoewel ze begonnen als belangenvertegenwoordiger, konden ze dit niet volhouden. Ze groeven zichzelf in in hun belangen, of raakten geassimileerd in het proces zelf. Ook buiten het platform troffen we deze burgers aan. Ze bezochten de informatie- en discussiebijeenkomsten, maar toen concrete resultaten uitbleven, hielden ze op met participeren (passieve burgers). Burgers met een biodiversiteitsvisie en een klein aantal burgers met een functionaliteitsvisie waren betrokken vanuit een contract met de natuur. Deze waren niet vertegenwoordigd in het multi-stakeholderplatform. De subgroep met een

biodiversiteitsvisie bezocht de informatie- en discussiebijeenkomsten en bleef komen ondanks een gebrek aan concrete resultaten. Met andere woorden, ze hielden hun rol als belangenvertegenwoordigende burger vol. De subgroep met een functionaliteitsvisie was vooral actief tijdens de implementatie van het BIO-Plan. Als creatieve burgers ontwikkelden ze projecten die pasten bij het plan. In tabel 1 vatten we de resultaten nog eens kort samen.

Onze bevindingen laten allereerst zien dat onze indeling in natuurvisies niet eenduidig samenhangt met betrokkenheid en burgerschap. Boeren die betrokken zijn vanuit een contract met beleid leggen allemaal grote nadruk op de diversiteit van het landschap. Daarmee rechtvaardigen zij hun eigen werkzaamheden in het gebied. Maar dit weerhoudt boeren met een functionaliteitsvisie er niet van om in sommige gevallen ook vanuit een contract met de natuur betrokken zijn. Net zoals hoofdstuk 1 laat zien, maakt dit nog eens te meer duidelijk dat natuurvisies, hoewel ze kunnen worden gezien als voorspellers voor draagvlak, weinig zeggen over gedrag in de zin van uitingen van betrokkenheid of burgerschap.

Verder laten de resultaten zien dat motieven voor betrokkenheid een zeer relevant gegeven vormen. Alleen burgers die betrokken waren vanuit een contract met de natuur uitgenodigde vertoonden vormen van burgerschap. Ze reageerden op de participatie-initiatieven maar hadden eigenlijk geen aanmoediging nodig. Burgers die betrokken waren vanuit een contract met beleid vertoonden onuitgenodigde vormen van burgerschap. Zij werden ook aangesproken door de initiatieven maar vanwege de dominantie van bestaande beleidskaders raakten ze ofwel ingegraven in hun belangen ofwel teleurgesteld en passief. Burgers met een contract met de natuur lieten zich door deze dominantie niet beïnvloeden.

Burgers met een contract met de natuur vormen natuurlijk een zeer welkome groep voor beleidsmakers. Ze zijn en blijven betrokken zonder dat ze daartoe hoeven worden uitgenodigd of gestimuleerd. Hoewel vanuit beleid zeker initiatieven kunnen worden ontplooid om hun betrokkenheid te benutten of de groep te vergroten, lijkt het ons belangrijk om vooral aandacht te besteden aan die andere groepen. Een eerste stap daarin is het erkennen van de onuitgenodigde vormen van burgerschap als legitieme uitingen van betrokkenheid. De tweede stap is om kritisch te kijken naar de manier waarop participatie wordt georganiseerd en naar de verwachtingen en aannames die erin besloten liggen.

Uitdaging

De uitdaging voor beleidsmakers en natuurbeheerders is om voorwaarden te creëren die ruimte geven aan verschillende vormen van burgerschap waarin burgers welkom zijn om op een zinvolle

manier betrokken te raken bij natuurbeleid en -beheer. Wellicht is het op die manier voor beleidsmakers en natuurbeheerders mogelijk om meer duurzame vormen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid te stimuleren (zoals ook wordt bepleit door Morris & Potter, 1995).

Betrokkenheid en burgerschap zullen altijd onvoorspelbare en contextafhankelijke uitkomsten zijn van specifieke interacties tussen initiatiefnemers en participanten. Bij het organiseren van participatie is het van groot belang goed na te denken over de bestaande kaders en de verwachtingen over welke rollen de participanten moeten spelen en wat het proces moet opleveren. De kwaliteit van het script is daarbij van groot belang. Een goed script legt de relevante verhaallijnen vast, maar biedt ook ruimte voor improvisatie, onverwachte mogelijkheden, nieuwe kansen en creatieve ideeën die ontwikkelingen op zinvolle wijze richting geven of ondersteunen. De uitdaging voor beleidsmakers en natuurbeheerders is om voorwaarden te creëren die ruimte geven aan verschillende vormen van burgerschap waarin burgers welkom zijn om op een zinvolle manier betrokken te raken bij natuurbeleid en -beheer.

Hoe het toneelstuk er uiteindelijk uit komt te zien is altijd een verrassing, maar een dergelijke open werkwijze gedurende het ontwikkelingsproces zal zeker bijdragen aan de kwaliteit van het resultaat. Zo bekeken is onze indruk dat in participatieprocessen in en over de Drentsche Aa nog wel wat winst kan worden behaald!

Burgers met een contract met de natuur vormen natuurlijk een zeer welkome groep voor beleidsmakers