

# 1 Draagvlak en betrokkenheid bij burgers

Natuur vinden we allemaal belangrijk. Althans, zo lijkt het als we kijken naar de grote diversiteit aan activiteiten waarin de relatie tussen mensen en natuur tot uitdrukking komt: van het knotten van wilgen tot het kijken naar documentaires. Van het meedoen aan het tv programma *'het mooiste plekje van Nederland'* tot het geven van geld aan natuurbeschermingsorganisaties, en van het wandelen in het bos op zondagmiddag tot het registreren van waargenomen vogels, vlinders of planten. Los van de verschillen, laat elk van deze activiteiten zien dat natuur belangrijk gevonden wordt. Liefde voor de natuur lijkt wel haast een universele menselijke eigenschap te zijn. The biophilia hypothese, geponeerd door Kellert & Wilson (1993), gaat nog verder en suggereert dat liefde voor natuur niet zo zeer een aangeleerde maar een aangeboren eigenschap is. Natuurorganisaties doen een beroep op deze eigenschap. Het Wereld Natuur Fonds bijvoorbeeld gebruikt in hun campagnes diersoorten die mensen aanspreken en aibaar zijn, zoals apen, olifanten en panda's. Ook de campagnes van Natuurmonumenten spreken de mensen aan op hun liefde voor natuur. Zij benadrukken vooral de natuurgebieden zelf en het belang daarvan voor mensen.

Ook de overheid vindt het belangrijk dat mensen betrokken zijn bij natuur en draagvlak hebben voor natuurbeleid:

*"Leven met de natuur moet vanzelfsprekend zijn. We moeten kinderen achter de computer vandaan halen en respect bijbrengen voor de natuur. Het is belangrijk dat kinderen weten waar voedsel vandaan komt en hoe het wordt geproduceerd. Zo raken kinderen betrokken en alleen door betrok-*

*kenheid kunnen zij later verantwoordelijkheid nemen."* (Toespraak door H. Wierenga namens minister Verburg bij de oprichtingsbijeenkomst van het Platform Boerderijeducatie, 21 mei 2008).

In het beleid voor natuur is deze notie expliciet opgenomen. De titel van de natuurbeleidsnota zegt het al: 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000). Deze titel fungeert als een motto:

*"Met 'natuur voor mensen' wordt bedoeld dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn. 'Mensen voor natuur' betekent dat natuur door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt."* (Ministerie van LNV, 2000).

Het idee is dat als natuur aansluit bij mensenwensen, mensen betrokken zullen zijn bij natuur en dat natuurbeleid zal kunnen rekenen op een breed draagvlak in de zin dat burgers het beleid zullen accepteren en waarderen. Daarnaast blijkt uit bovenstaand citaat dat de overheid niet alleen draagvlak voor beleid wil, maar vooral ook dat burgers actief en betrokken zijn.

Het begrip draagvlak is zeer prominent aanwezig in huidige debatten rond natuur en natuurbeleid. Meestal gaat het dan om een gebrek aan draagvlak. De Raad voor het Landelijk Gebied, een adviesraad voor de overheid, signaleerde een aantal jaar geleden bijvoorbeeld dat de voortgang van het natuurbeleid wordt belemmerd door gebrek aan draagvlak (RLG, 1998). Buijs *et al.* (2003) geven aan dat dit gebrek aan draagvlak vooral betrekking had op verzet tegen concrete

E. Turnhout en  
B.H.M. Elands

uitvoeringsmaatregelen: toen bestaande landschappen op de schop gingen voor natuurontwikkeling. Draagvlak is dus van invloed op de effectiviteit van beleid: “Enerzijds kan doeltreffend beleid [...] draagvlak versterken. Anderzijds is voldoende draagvlak vaak een noodzakelijke voorwaarde voor beleid om effectief te kunnen zijn” (Veeneklaas *et al.*, 1997). Het is dan ook niet verwonderlijk dat er veel aandacht is besteed aan de vraag of het mogelijk is om draagvlak te beïnvloeden of zelfs te creëren.

*Als burgers bestaand natuurbeleid of -beheer ondersteunen, dan vormt dit een legitimatie voor de overheid of natuurbeherende instanties om dit beleid of beheer ook uit te voeren*

De vraag is hoe dit streven naar draagvlak en betrokkenheid er in de praktijk uitziet. Ondersteunt de Nederlandse burger de visies en ideeën die heersen in natuurbeheer en -beleid of verzetten ze zich daartegen? Wat bepaalt deze acceptatie of verzet? En wat hebben gewone burgers met natuur? Met wat voor activiteiten geven mensen uitdrukking aan hun betrokkenheid, waardoor worden ze gemotiveerd en wat is de relatie tussen betrokkenheid en draagvlak voor natuurbeleid en beheer?

In deze studie proberen we antwoord te geven op deze vragen aan de hand van onderzoeksprojecten die de afgelopen jaren binnen Wageningen UR zijn uitgevoerd. Het boek bevat artikelen die inzage geven in empirisch onderzoek waarin de betrokkenheid van burgers bij de natuur centraal staat. Het boek biedt daarmee een ‘state of the art’ van de ontwikkeling van draagvlak en betrokkenheid in relatie tot natuur (beleid), en over de theoretische ontwikkelingen rond de concepten draagvlak en betrokkenheid. In dit boek gaat het over natuur zoals deze door mensen wordt beleefd. Het gaat dan niet alleen om de natuur in

de Ecologische hoofdstructuur, maar ook het buurtparkje, het stadsbos, het agrarisch buitengebied, het strand en de Waddenzee. We maken dus geen verschil tussen natuur en landschap. Het gaat om die gebieden die door burgers als natuurlijk worden beleefd, het groen in de breedste zin van het woord. Voordat we de verschillende hoofdstukken in deze bundel bespreken, geven we eerst een introductie van de begrippen draagvlak en betrokkenheid in relatie tot natuur en natuurbeleid.

### **Wat is draagvlak?**

Volgens Van Dale is maatschappelijk draagvlak “ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap”. De Molenaar (1998) zegt het als volgt: “draagvlak lijkt een [...] aanduiding voor iets in de sfeer van instemming, steun, medewerking [...]. Het wordt vooral gebezigd als aanduiding voor de positieve respons op een bepaald initiatief”. Als burgers bestaand natuurbeleid of -beheer ondersteunen, dan vormt dit een legitimatie voor de overheid of natuurbeherende instanties om dit beleid of beheer ook uit te voeren.

Draagvlak heeft te maken met acceptatie van overheidsbeleid. De Bakker & Overbeek (2005: 51) introduceren een typologie (zie kader) van acceptatie van overheidsbeleid die gebaseerd is op de mate van autonomie of ‘eigenheid’ van de acceptatie. In de meest krachtige vorm, authentieke acceptatie, worden mensen gedreven door kennis en overtuiging; in de meest zwakke vorm, afgedwongen en geforceerde acceptatie, zijn dergelijke zaken niet aan de orde. Deze typologie geeft inzicht in de mate van stabiliteit en duurzaamheid van het draagvlak.

### Typologie van gradaties van acceptatie (De Bakker & Overbeek, 2005)

1. Authentieke acceptatie: gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht
2. Zelfbewuste en onderschrijvende acceptatie: zonder directe eigen betrokkenheid
3. Verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie: uit gegroeide gewoonte
4. Opportunistische of berekende acceptatie: gebaseerd op economische motieven
5. Emotionele acceptatie: als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften
6. Emotionele acceptatie: als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels
7. Verlegenheidsacceptatie: voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven
8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie: tegen de wil doorgedreven

Draagvlak kan betrekking hebben op verschillende aspecten van beleid. Aarts & Van Woerkum (1994) maken een onderscheid tussen acceptatie van de bestuurlijke probleemdefinitie die wordt gehanteerd, acceptatie van concrete beleidsmaatregelen en acceptatie van overheidsingrijpen.

Mensen kunnen het wellicht eens zijn met de probleemdefinitie dat de natuur wordt bedreigd, zonder dat ze noodzakelijkerwijze vinden dat de overheid actief moet ingrijpen. En ook als overheidsingrijpen wordt gezien als gerechtvaardigd, kunnen mensen het oneens zijn met concrete maatregelen. Een gebrek aan draagvlak voor of actief verzet tegen natuurbeleid wil overigens nog niet zeggen dat er een gebrek aan betrokkenheid bij natuur is. Liefde voor de natuur hoeft niet samen te gaan met ondersteuning van het natuurbeleid en kan zelfs samengaan met actief verzet tegen bepaalde concrete beheerspraktijken in de natuur (zoals het kappen van bomen). Het maakt dus heel veel uit waarvoor dat draagvlak moet zijn. Gaat het om draagvlak voor *natuurbeheer*, een positieve waardering van de bescherming of ontwikkeling van natuur, of om draagvlak voor *natuurbeleid*, een positieve waardering van het

overheidsbeleid met betrekking tot natuur (De Bakker *et al.*, 2007). We hanteren in deze bundel de volgende definitie van draagvlak:

*“de mate van acceptatie of waardering van natuurbeleid en/of natuurbeheer”.*

Je kunt je vervolgens afvragen waar of bij wie dit draagvlak aanwezig zou moeten zijn. Volker (1998) maakt onderscheid tussen (i) maatschappelijk draagvlak (samenleving), dat bestaat uit institutioneel draagvlak (maatschappelijke organisaties) en sociaal draagvlak (de bevolking) en (ii) politiek en bestuurlijk draagvlak (diverse bestuurslagen en politieke organen) en (iii) cultureel draagvlak (waarden, normen en grondhoudingen van mensen tegenover de natuur). Buijs *et al.* (1998) geven overigens een andere, maar op hoofdlijnen vergelijkbare, indeling. In deze studie hebben we het in ieder geval vooral over sociaal of maatschappelijk draagvlak.

### Het creëren van draagvlak?

In diverse studies wordt het begrip draagvlak en het streven naar het vergroten van draagvlak

*Liefde voor de natuur hoeft niet samen te gaan met ondersteuning van het natuurbeleid en kan zelfs samengaan met actief verzet tegen bepaalde concrete beheerspraktijken in de natuur*

*Natuur- en milieu-  
educatie kan duurzame  
effecten hebben als het  
gaat om het stimuleren  
van een positieve  
natuurhouding*

verbonden aan inzichten uit de milieusociologie en milieu filosofie over natuurvisies (ondermeer: Bervaes *et al.*, 1997; Buijs, 1997; Buijs & Volker, 1997; Veeneklaas *et al.*, 1997; Buijs, 1998; De Molenaar, 1998; De Boer & Schulting, 2002). De gedachte daarbij is dat door rekening te houden met de verschillende natuurvisies van mensen draagvlak kan worden gecreëerd voor natuurbeleid. Natuurvisies omvatten grondhoudingen over de relatie tussen mens en natuur, ideeën over wat voor soort menselijk ingrijpen of beheer geoorloofd is en beelden van wat wordt verstaan onder natuur en wat niet. Natuurvisies ontwikkelen zich door directe ervaringen in de eigen omgeving en kunnen dus, bijvoorbeeld tussen boeren en stadsbewoners, sterk verschillen (Filius, 1998). Onderzoek heeft laten zien dat Nederlanders een brede natuurvisie hebben. Niet alleen ongerepte natuurgebieden, maar ook weidevogels in weilanden, en in mindere mate, zelfs kamerplanten zien Nederlanders als natuur (Buijs & Volker, 1997; Reneman *et al.*, 1999).

In de literatuur over natuurvisies zijn veel verschillende typologieën en indelingen in omloop (voor een overzicht van een aantal daarvan zie De Molenaar, 1998., verder ook zie Van Amstel *et al.*, 1988; Natuurbeschermingsraad, 1993; Margadant-Van Arcken, 1994). Grondhoudingen worden gezien als een fundamentele waardenlaag die moeilijk te beïnvloeden is. Indelingen van verschillende typen grondhoudingen, waaronder Zweers (1995), schetsen veelal een spectrum van antropocentrische houdingen -de mens als heerser over de natuur-, naar rentmeester houdingen -de mens heeft de plicht om goed voor de natuur te zorgen-, tot ecocentrische houdingen -de mens is

onderdeel van en leeft in harmonie met de natuur. Een bekende indeling van natuurvisies is die waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de functionele natuurvisie, -natuur moet worden geëxploiteerd en gebruikt voor menselijk nut-, de arcadische natuurvisie, -natuur is een romantische rurale idylle- en de wildernisvisie -natuur moet zonder menselijke invloed zijn eigen gang kunnen gaan- (Worster, 1979; Schama, 1995; Keulartz *et al.*, 2000; Van Koppen, 2002; Turnhout *et al.*, 2004). Natuurvisies kunnen worden gezien als voorspellers van draagvlak en daarom wordt ook wel gesproken over potentieel draagvlak (De Boer en Schulting, 2002). Van draagvlak kan pas sprake zijn als beleid en natuur ook daadwerkelijk aansluiten bij de natuurvisies van de bevolking.

Naast het aansluiten bij natuurvisies van burgers is voor het creëren van draagvlak de inzet van het juiste instrumentarium van groot belang (Van den Eeden & Filius, 1998). Volgens De Molenaar (1998) speelt communicatie daarbij een essentiële rol. Het gaat dan niet alleen over eenrichtingsverkeer gericht op het informeren of onderwijzen van burgers over het belang van natuur of de achtergronden van beleid. Natuur- en milieu-educatie kan duurzame effecten hebben als het gaat om het stimuleren van een positieve natuurhouding (Sollart, 2004). Natuurervaringen opgedaan tijdens de jeugd zijn heel belangrijk. Louv (2007) stelt in dat verband dat de huidige jeugd te maken heeft met een natuurtekortstoomnis en pleit ervoor om kinderen meer mogelijkheden te geven om in contact te komen met en ervaringen op te doen in de natuur. Daarvoor is het heel belangrijk dat natuur dichtbij en gemakkelijk bereikbaar is (Filius,

1998). Juridische instrumenten schieten veelal te kort omdat draagvlak niet wettelijk afgedwongen kunnen worden. Economische instrumenten hebben een sterke sturingskracht en zijn in staat om gedragsverandering te bewerkstelligen, maar het is de vraag of deze verandering wel duurzaam is. Communicatieve instrumenten, zoals natuur- en milieueducatie, zijn wellicht beter in staat om duurzaam draagvlak te creëren, maar het is dan wel zaak dat je iedereen, en niet alleen de burgers die al in natuur geïnteresseerd zijn, bereikt.

Het is duidelijk dat het creëren van draagvlak allesbehalve gemakkelijk is. Het vereist intensieve communicatietrajecten en daarnaast heb je te maken met mensen met verschillende natuurvisies die samenhangen met verschillende achtergrond en natuurervaringen. Hoe kan beleid rekening houden met een dergelijk grote diversiteit? Draagvlak van beleid onder de ene groep kan ertoe leiden dat het beleid door een andere, eveneens relevante groep juist niet wordt geaccepteerd. Wanneer het gaat over natuurbeleid is dit vaak het geval. Zo hebben experts vaak hele andere opvattingen over natuur dan boeren en burgers. Dit maakt dat het streven naar volledig draagvlak voor natuurbeleid niet alleen moeilijk is, maar ook niet echt realistisch. Onvolkomen draagvlak is dus een onvermijdelijk gegeven voor natuurbeleid. Al was het alleen maar omdat unaniem geaccepteerde gedragsregels geen beleid nodig hebben en in die zin alleen overbodig beleid geen weerstand ontmoet (Veeneklaas *et al.*, 1997).

Daarnaast is het de vraag of draagvlak wel geschikt is als beleidsambitie. Het is een passief begrip waarbij het draait om ondersteuning en

waardering. Bovendien wordt het instrumenteel ingezet om verzet te voorkomen en de eigen doelen op een meer efficiënte en effectieve wijze te halen (zie ook Leroy & Gersie, 2004; Van de Klundert, 2004; Duineveld & Beunen, 2006). Het begrip draagvlak past daarom niet goed bij onze huidige complexe en dynamische samenleving waarin de overheid niet langer de centrale sturende actor is (Volker, 1998). Het gaat bovendien onterecht uit van helder afgebakende domeinen en rollen waarbij de overheid degene is die beleid maakt en de burger vervolgens accepteert of niet. Integendeel, er is juist steeds meer aandacht voor een actieve rol van burgers in beleids- en besluitvormingsprocessen. Ook in het huidige natuurbeleid is dit aan de orde. Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben laten, zien verwacht de overheid dat de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) verantwoordelijkheid neemt voor, en actief betrokken is bij natuur, natuurbeleid en natuurbescherming. Deze ambities passen goed bij de huidige samenleving omdat het een dynamische interactieve visie op beleid impliceert waarbij de burger zelf actief is. Met andere woorden, het gaat niet zozeer om passieve waardering of ondersteuning van beleid of beheer, maar om gedrag, activiteiten en uitingen van betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid.

### **Van draagvlak naar betrokkenheid**

Niet alleen in het natuurbeleid worden gedrag en betrokkenheid benadrukt. Ook in de literatuur rond het begrip draagvlak komen we dit tegen. Het begrip 'natuurbetrokken activiteiten' maakt duidelijk dat mensen op veel verschillende manieren in concreet gedrag uitdrukking kunnen geven

*Draagvlak van beleid onder de ene groep kan ertoe leiden dat het beleid door een andere, eveneens relevante groep juist niet wordt geaccepteerd*

*Uitingen van verzet tegen natuurbeleid duiden wellicht op een gebrek aan draagvlak voor beleid, maar zijn ontegenzeggelijk ook uitingen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid*

aan hun betrokkenheid bij natuur. Een veel voorkomende indeling van natuurbetrokken activiteiten onderscheidt drie rollen: de rol van beschermer, de rol van gebruiker en de rol van beslisser (Van Koppen, 2002; De Bakker & Overbeek, 2005). De rol van beschermer kan zich uiten in lidmaatschappen voor natuurbeschermingsorganisaties maar ook in vrijwilligerswerk voor natuur. De rol van gebruiker heeft betrekking op bezoekers van natuurgebieden of natuurvriendelijk consumentengedrag. De rol van beslisser tot slot is van toepassing op mensen die actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van beleids- en beheersplannen voor natuur, maar ook op mensen die via stemgedrag hun betrokkenheid bij natuur uiten. Een aantal van deze activiteiten is regelmatig onderdeel geweest van onderzoek naar draagvlak voor natuur (onder meer Filius, 1997; Buijs & Volker, 1997; Filius *et al.*, 2000; De Boer & Schulting, 2002; De Bakker *et al.*, 2007, Elands & Van Koppen, 2007; Overbeek & Vader, 2008). Als het gaat om betrokkenheid bij natuurbeleid draait het vooral om een rol als beslisser. Ook hierbinnen kunnen mensen op verschillende wijze diverse vormen van burgerschap uiten (Van Bommel *et al.*, 2008).

Aandacht voor concreet gedrag en betrokkenheid komt voort uit de erkenning dat het begrip draagvlak alleen niet toereikend is. In toenemende mate wordt erkend dat draagvlak, of potentieel draagvlak in de zin van natuurvisies en grondhoudingen, weinig zegt over wat mensen daadwerkelijk doen in relatie tot natuur en natuurbeleid. Diverse auteurs geven bijvoorbeeld aan dat hoewel er wel draagvlak is voor natuur, veel mensen niet bereid zijn om offers te brengen ten

behoefte van de natuur of actief zijn in vrijwilligerswerk voor de natuur (Buijs & Volker, 1997; De Boer & Schulting, 2002; Levelink & Nijhoff, 2004). Van Bommel *et al.* (2008) sluiten hierbij aan en benadrukken dat er geen één op één relatie is tussen draagvlak voor natuurbeleid of –beheer enerzijds en concrete uitingen van betrokkenheid en gedrag anderzijds. Uitingen van verzet tegen natuurbeleid duiden wellicht op een gebrek aan draagvlak voor beleid, maar zijn ontegenzeggelijk ook uitingen van betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid. Uitingen van betrokkenheid kunnen worden gemotiveerd door de sterke binding of emotionele betrokkenheid die mensen voelen bij natuur of een bepaald gebied. Daarnaast kunnen ook andere motieven een rol spelen. Buizer (2004) geeft een voorbeeld waarbij een boer de natuurwaarden op zijn bedrijf heel belangrijk vond maar niet zozeer omdat die natuur aansloot bij zijn natuurbeeld of vanwege zijn liefde voor de natuur, maar omdat het bijdroeg aan een positief imago. Een ander voorbeeld wordt gegeven door Van Bommel *et al.* (2006). Zij laten zien dat betrokkenheid ook gemotiveerd kan worden door het besef dat natuurbeleid concrete gevolgen heeft voor de eigen belangen en praktijken. Ook De Bakker & Overbeek (2005) besteden aandacht aan motieven. Ze maken een onderscheid tussen ideële, traditionele, economische en emotionele motieven die elk aanleiding kunnen zijn voor betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid.

Het is nu duidelijk dat betrokkenheid bij natuur of natuurbeleid een zeer relevant gegeven is voor natuurbeleid en een belangrijke aanvulling is op het streven naar draagvlak. Een focus op het

creëren van draagvlak alleen is onvoldoende omdat het uitingen van verzet tegen natuurbeleid of natuurbeheer alleen negatief kan duiden als gebrek aan draagvlak in plaats van positief, als uitingen van betrokkenheid. Bovendien leidt het ertoe dat activiteiten in relatie tot natuur die niet gemotiveerd worden door draagvlak voor natuurbeheer of natuurbeleid buiten beeld blijven. Betrokkenheid gaat verder dan alleen draagvlak in de zin van acceptatie omdat het niet passief is maar gaat over gedrag en de verschillende achtergronden van of motieven voor gedrag. Tegelijkertijd is betrokkenheid bescheidener omdat het geen inhoudelijke consensus of ondersteuning van beleid veronderstelt.

Het is de vraag hoe betrokkenheid kan worden bevorderd. Als het gaat om het bevorderen van de rol van gebruiker, spelen natuur- en milieu-educatie en directe natuurervaringen een belang-

rijke rol. Als het gaat om het bevorderen van de rol van beschermer en beslisser is het lastiger om daarvoor strategieën te ontwerpen, zeker omdat er zoveel verschillende motieven aan deze rollen ten grondslag kunnen liggen. Je zou kunnen stellen dat de overheid alleen kan verwachten dat burgers zelf verantwoordelijkheid nemen bij natuur en natuurbeleid als de overheid daarvoor voldoende ruimte geeft en wat betreft de inhoud van beleid zelf een stap terug doet. Zoals ook Van de Klundert (2004) betoogt, is medeverantwoordelijkheid alleen maar mogelijk onder condities van zelfsturing, waarbij burgers de gelegenheid krijgen om daadwerkelijk zelf invulling te geven aan de inhoud van natuurbeleid.

### Begrippenkader

Hieronder geven we schematisch de verschillen tussen de begrippen draagvlak en betrokkenheid weer zoals ze worden gebruikt in deze WOt-studie.

<b>Draagvlak</b>	<b>Betrokkenheid</b>
Passief, het draait om waardering en acceptatie	Actief, het gaat om gedrag of emoties
Verschillende gradaties van acceptatie: van authentieke acceptatie tot afgedwongen en geforceerde acceptatie. Verschillende aspecten van beleid: probleemdefinitie, noodzaak tot ingrijpen, concrete maatregelen	Verschillende natuurbetrokken activiteiten met drie rollen: beschermer, gebruiker en beslisser. Binnen de rol als beslisser zijn verschillende vormen van burgerschap mogelijk
Inhoudelijke consensus is een voorwaarde	Inhoudelijke consensus niet nodig
Natuurvisies zijn voorspellers van draagvlak	Veel verschillende motieven voor betrokkenheid mogelijk, waaronder emotionele betrokkenheid bij natuur
Kan worden beïnvloed door educatie, door het bevorderen van natuurervaringen of door natuurbeleid aan te laten sluiten bij natuurvisies	Kan worden beïnvloed door educatie, door het bevorderen van natuurervaringen of door vormen van medeverantwoordelijkheid en zelfsturing mogelijk te maken



### **Opzet en inhoud van de bundel**

De opzet van de bundel is van klein naar groot en van specifiek naar generiek. Hoofdstukken 2 t/m 4 zijn voornamelijk kwalitatief van aard en zijn op georiënteerd op burgers in specifieke gebieden in Nederland. Hoofdstukken 5 t/m 7 zijn voornamelijk kwantitatief van aard en hebben betrekking op de Nederlandse burger in het algemeen.

In hoofdstuk 2 presenteert Arjen Buijs een analyse over verzet tegen natuurbeheer. Zijn studie over het Nationaal Park Drents-Friese Wold laat zien hoe verschillen in visies op natuurbeheer tussen bewoners en natuurbeheerders, kunnen leiden tot actief verzet. Hij gebruikt daarvoor het begrip 'draagvlak', waarmee de mate van acceptatie van beleid wordt bedoeld, en het begrip 'verbondenheid', dat duidt op de mate van emotionele betrokkenheid bij natuur en het gebied. Het hoofdstuk maakt duidelijk dat draagvlak voor overheidsbeleid niet vanzelfsprekend in het verlengde van betrokkenheid ligt. De auteur concludeert dat beleidsmakers en natuurbeschermingsorganisaties actief aan de slag zouden moeten gaan met de maatschappelijke inbedding van de eigen doelstellingen.

In hoofdstuk 3 laten Severine van Bommel, Esther Turnhout en Noelle Aarts zien wat er gebeurt als burgers in het Nationale Landschap Drentsche Aa worden uitgenodigd om te participeren in lokaal natuur- en landschapsbeleid. Het participatieproces leidde tot teleurstelling en onuitgenodigde reacties van de betrokken burgers. De verschillende reacties worden nader bekeken aan de hand van de begrippen perspectieven op natuur en motieven voor betrokken-

heid. De auteurs eindigen het hoofdstuk met een pleidooi om niet alleen uitgenodigde maar ook onuitgenodigde reacties serieus te nemen als uitingen van betrokkenheid en om veel aandacht te besteden het creëren van voldoende ruimte en duidelijkheid in de vormgeving van participatie.

In hoofdstuk 4 wordt de inbreng van bewoners in planvorming, inrichting en beheer van groen in de stad bediscussieerd. Jongeren, allochtone groepen en moeders met kinderen participeren niet of nauwelijks in een inspraakavond of buurtschouw. Carmen Aalbers beschrijft wat de natuurwensen en –belevingen zijn van deze groepen. Ook laat zij zien op welke wijze deze wensen in een aantal belangrijke bewonersgroepen kunnen worden betrokken bij ontwerp en de inrichting van buurt- en wijkgroen. Als gevolg hiervan voelen deze bewoners zich niet alleen medeverantwoordelijk voor het groen in hun buurt, maar krijgen ze ook meer vertrouwen in de lokale overheid.

In hoofdstuk 5 schetsen Erik de Bakker en Kris van Koppen het draagvlak voor natuur en natuurbeleid aan de hand van publieksenquêtes van het Planbureau voor de Leefomgeving. Op basis van de resultaten van de laatste enquête beschrijven ze de patronen en verschuivingen over de periode 1996-2006 en gaan ze in op relaties tussen natuurbetrokken activiteiten van burgers, hun natuurbeelden en hun waarderungen van beleid. Het blijkt dat ruim een op de drie Nederlanders zich (redelijk) actief inzet voor natuurbescherming, participeert in natuurbeleid en/of graag de natuur intrekt voor recreatieve doeleinden. De auteurs pleiten er voor om in

*Het blijkt dat ruim een op de drie Nederlanders zich (redelijk) actief inzet voor natuurbescherming, participeert in natuurbeleid en/of graag de natuur intrekt voor recreatieve doeleinden*



dergelijke publieksenquêtes het aspect van gedrag een veel sterker accent te geven dan in het verleden is gebeurd.

Hoofdstuk 6 richt zich, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken, op betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. Greet Overbeek en Janneke Vader gaan in op activiteiten die burgers met betrekking tot landschap kunnen ontplooiën. Ze onderscheiden drie typen burgers: Betalers, Doeners en Passieven. De betrokkenheid van Betalers wordt geïnspireerd door hun zorg over hoe landschap wordt beschermd, terwijl Doeners zich vooral laten motiveren door hun gehechtheid aan, en liefde voor het landschap. De auteurs laten in dit hoofdstuk zien dat beide vormen van betrokkenheid relevant en legitiem zijn. Verder houden ze een pleidooi om in (lokaal) natuurbeleid niet alleen de actieve betrokkenen aan het woord te laten, maar ook aandacht te besteden aan minder actieve vormen van betrokkenheid.

In hoofdstuk 7 presenteren Birgit Elands en Kris van Koppen de ontwikkeling en resultaten van de indicator ‘maatschappelijk besef en betrokkenheid’. Deze indicator is ontwikkeld om de 2010-doelstelling van de Convention on Biological Diversity – het stoppen van het verlies aan biodiversiteit in het jaar 2010 – te kunnen meten. De onderzoekers hebben een handzame indicator gecreëerd op basis van de begrippen natuurbewustzijn en natuurbetrokken activiteiten. Ook hebben ze de indicator kwantitatief onderbouwd. Ze gebruiken daarvoor bestaande informatiebronnen, waaronder de enquêtes van het Planbureau voor de Leefomgeving waarover hoofdstuk 5 rapporteert.

Met hun conceptuele benadering is het mogelijk om de Nederlandse situatie van maatschappelijk besef en betrokkenheid te vergelijken met andere Europese landen.

Hoofdstuk 8 is het slothoofdstuk. Daarin geeft Noelle Aarts allereerst een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de hoofdstukken en vervolgens haar eigen, kritische visie op de rol van draagvlak als ambitie voor natuurbeleid. Daarnaast zijn drie vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties – Floris de Graad van Stichting Natuur en Milieu, Paul Basset van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Maarten Hajer van het Planbureau voor de Leefomgeving – gevraagd om een korte reactie op de hoofdstukken te schrijven. Deze teksten zijn in het hoofdstuk verweven. Het pleidooi van Noelle Aarts is om het begrip draagvlak te laten voor wat het is en om in sturingsopvattingen en planprocessen meer ruimte te geven voor medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers.

*De betrokkenheid van Betalers wordt geïnspireerd door hun zorg over hoe landschap wordt beschermd, terwijl Doeners zich vooral laten motiveren door hun gehechtheid aan, en liefde voor het landschap*