



---

# Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid?

Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur

A.E. Buijs, D.A. Kamphorst & C.B.E.M. Aalbers

| WOt-technical report 196



---

**Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid?**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

## **Disclaimer WOt-publicaties**

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

---

# Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid?

Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur

Arjen Buijs<sup>1</sup>, Dana Kamphorst<sup>1</sup>, Carmen Aalbers<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Wageningen Environmental Research

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, december 2020

---

**WOt-technical report 196**

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/538374

---

## Referaat

Buijs, A.E., D.A. Kamphorst, C.B.E.M. Aalbers (2020). *Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 196. 86 blz.; 7 fig.; 1 tab.; 132 ref; 1 Bijlage.

Dit rapport geeft een kritische reflectie op de aannames in het natuurbeleid over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de legitimiteit van het natuurbeleid. Op basis van literatuurstudie reconstrueren we tien vooronderstellingen over maatschappelijke betrokkenheid en confronteren deze met bevindingen vanuit de wetenschappelijke literatuur. In grote lijnen kan gesteld worden dat natuurervaringen inderdaad leiden tot binding met natuur en aanleiding kunnen zijn tot actieve betrokkenheid bij natuurbehoud. Het democratisch-ethische belang van betrokkenheid wordt breed gedeeld. De invloed van binding en betrokkenheid op maatschappelijke legitimiteit en de uiteindelijke impact op natuurbehoud is minder eenduidig, sterk afhankelijk van de maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek waarbinnen de betrokkenheid vorm krijgt en van de visies op sturingsstijlen en democratie. Meer onderzoek naar de invloed van deze maatschappelijke en bestuurlijke context op het succes van maatschappelijke betrokkenheid is gewenst.

*Trefwoorden:* legitimiteit, maatschappelijke betrokkenheid, natuur, biodiversiteit, draagvlak, natuurbeleid, beleidstheorie

## Abstract

Buijs, A.E., D.A. Kamphorst, C.B.E.M. Aalbers (2020). *Does social engagement contribute to the legitimacy of nature policy? Inventory of policy expectations and literature review*. Wageningen, The Statutory Research Task Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-technical report 196. 86 p.; 7 Figs; 1 Tabs; 132 Refs; 1 Annex.

This report contains a critical reflection on the assumptions in Dutch nature policy about the relation between social engagement with nature and the legitimacy of nature policy. On the basis of a literature study we reconstructed ten assumptions about social engagement and tested them against findings from the academic literature. In general, we can conclude that experiences in nature do indeed create a connection with nature and can be a reason for people to become actively engaged in nature conservation. The democratic and ethical importance of engagement is widely acknowledged. The influence of such connection and engagement on social legitimacy and its eventual impact on nature conservation is less clear and depends heavily on the social, administrative and political dynamic within which this engagement takes shape and on the chosen vision of democracy and styles of governance. Further research is needed into the influence of this social, administrative and political context on the success of social engagement.

*Keywords:* legitimacy, social engagement, nature, biodiversity, support, nature policy, policy theory

*Foto omslag:* Shutterstock

© 2020 **Wageningen Environmental Research**  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel.: (0317) 48 07 00; e-mail: arjen.buijs@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.  
WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/538374> of op [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu). De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- 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.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Woord vooraf

Voor u ligt een kritische reflectie op vooronderstellingen in het natuurbeleid over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de legitimiteit van natuurbeleid. Meerdere decennia is het natuurdomein gedomineerd geweest door een technocratische zienswijze op natuurbeleid. Sinds circa een decennium heeft een meer pluriforme en maatschappelijke blik en aanpak van natuurbeleid zijn intrede gedaan. Burgers nemen vandaag de dag zelf het heft in handen in het ontwikkelen en beschermen van natuur, ze doen vrijwilligerswerk, drukken hun stempel op de besluitvorming via inspraak en participatie, ze zijn lid van natuurorganisaties, en recreëren in en maken gebruik van natuur door er tijd door te brengen.

Maatschappelijke legitimiteit wordt door bestuurders en ambtenaren veelal als voorwaarde gezien om het natuurbeleid te realiseren en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur als een manier om deze legitimiteit te herstellen en te vergroten. Scherp gezegd lijkt burgerbetrokkenheid gezien te worden als de oplossing voor allerlei soorten issues rondom legitimiteit van natuur. Het wordt gezien als een doel en als een middel. Maar wat zijn nu de daadwerkelijke aanwijzingen dat burgerbetrokkenheid werkelijk leidt tot meer legitimiteit? Welke rol speelt binding van mensen met natuur, maakt het uit of mensen actief of passief betrokken zijn voor legitimiteit, leidt maatschappelijke betrokkenheid tot andere natuur, tot betere natuur?, etc. Allemaal vragen die spelen in de wisselwerking tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit van natuurbeleid en die de onderzoekers via een concretisering naar een 10-tal vooronderstellingen hebben onderbouwd aan de hand van onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier,

*Rosalie van Dam*

*WOt-Coördinator Kennisbasis Onderzoek Legitimiteit en maatschappelijke betrokkenheid natuurbeleid*





---

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Inleiding	17
1.2 Aanpak en methodologie	17
1.3 Afbakeningen	18
1.4 Leeswijzer	19
<b>2 Burgerbetrokkenheid en legitimiteit</b>	<b>21</b>
2.1 Legitimiteit van beleid	21
2.2 Drie vormen van legitimiteit	21
2.3 Vormen van maatschappelijke betrokkenheid van burgers	25
2.4 Argumenten in beleid voor maatschappelijke betrokkenheid	27
2.5 Beleidstheorie	27
<b>3 Huidig beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur</b>	<b>29</b>
<b>4 Vooronderstellingen over betrokkenheid en legitimiteit</b>	<b>35</b>
4.1 Inleiding	35
4.2 Tien vooronderstellingen	35
4.3 Discussie	44
<b>5 Literatuurverkenning over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit</b>	<b>47</b>
5.1 Inleiding	47
5.2 Bevindingen in de literatuur	47
5.3 Discussie en conclusies	55
<b>6 Discussie</b>	<b>57</b>
6.1 Inleiding	57
6.2 Normatieve en instrumentele motivatie	58
6.3 Wetenschappelijke onderbouwing van de vooronderstellingen	59
6.4 Beperkingen	65
6.5 Handelingsperspectief en sturingsstijlen	66
6.6 Onderzoeksagenda	68
<b>7 Conclusies</b>	<b>71</b>
<b>Literatuur</b>	<b>75</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 1 Bronnen voor inventarisatie vooronderstellingen</b>	<b>83</b>



---

# Samenvatting

Het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is een van de centrale doelstellingen van het huidige natuurbeleid van provincies en van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid. Veel beleidsmakers zien legitimiteit als voorwaarde om het natuurbeleid te realiseren. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur wordt daarbij gezien als een manier om de legitimiteit te herstellen en te vergroten. Provincies en het Rijk hebben de laatste jaren daarom veel beleid ontwikkeld om maatschappelijke betrokkenheid te versterken en te vergroten: de overheid nodigt burgers en bedrijven uit om eigen groene initiatieven te realiseren, schakelt intermediairs in om maatschappelijk initiatief te faciliteren, stimuleert het gebruik en de beleving van natuur en verruimt de inspraak bij planvorming en besluitvorming.

De relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit is echter minder eenduidig dan vaak gedacht en de vooronderstelling dat maatschappelijke betrokkenheid bij natuur leidt tot legitimiteit, kan niet zonder meer als waar worden aangenomen. In dit rapport schetsen we de belangrijkste vooronderstellingen van het beleid en confronteren deze met bevindingen uit nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek. Op basis hiervan geven we een kritische reflectie op de vooronderstellingen op basis van deze literatuur.

We vinden tien vooronderstellingen over maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit:

## Tien vooronderstellingen over maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit:

### **CLUSTER 1: Betrokkenheid als democratische waarde**

1. Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk, omdat het een kernwaarde is van onze democratie.

### **CLUSTER 2: Natuurervaringen leiden tot binding met natuur**

2. Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur.
3. Actief burgerschap draagt bij aan een sterkere binding met natuur bij deelnemers.

### **CLUSTER 3: Binding met en kennis over natuur bevordert actieve betrokkenheid**

4. Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers.

### **CLUSTER 4: Inclusief natuurbeleid bevordert maatschappelijke legitimiteit**

5. Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers vergroot maatschappelijke legitimiteit.
6. Besluitvorming en implementatie door burgers of 'dichter bij burgers' vergroot maatschappelijke legitimiteit.
7. Inspraak van burgers in natuurbeleid vergroot politieke en maatschappelijke legitimiteit.

### **CLUSTER 5: Legitimiteit en betrokkenheid versterken de natuur**

8. Grotere maatschappelijke legitimiteit leidt tot betere implementatie van beleid.
9. Actieve burgers leveren een waardevolle bijdrage aan natuurbehoud, met name in de directe leefomgeving.
10. Inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur leiden tot nieuwe financieringsbronnen.

Alle vooronderstellingen zoals gevonden, worden vaak positief geformuleerd in beleidsdocumenten. Burgerbetrokkenheid lijkt bijna een mantra te zijn geworden. Het belang van betrokkenheid komt uitgebreid aan bod en wordt met zowel normatieve als instrumentele argumenten onderbouwd: Betrokkenheid is *wenselijk*, omdat de natuur een collectief goed is, en dus van ons allemaal is. En betrokkenheid is *nuttig*, omdat het de implementatie van het natuurbeleid effectiever maakt en burgers en bedrijven zelf kunnen bijdragen aan natuurbehoud. Verwachte positieve effecten staan centraal in beleidsnotities en interviews. Mogelijke negatieve effecten van burgerbetrokkenheid worden niet of nauwelijks benoemd. Er vindt geen reflectie plaats op bijvoorbeeld kritische geluiden

---

over mogelijke schade van recreatie aan de natuur of over het mogelijk verwateren van natuurdoelen door 'te veel' maatschappelijke betrokkenheid die in het maatschappelijke debat worden gehoord bij o.a. natuurbeheerders en kritische burgers

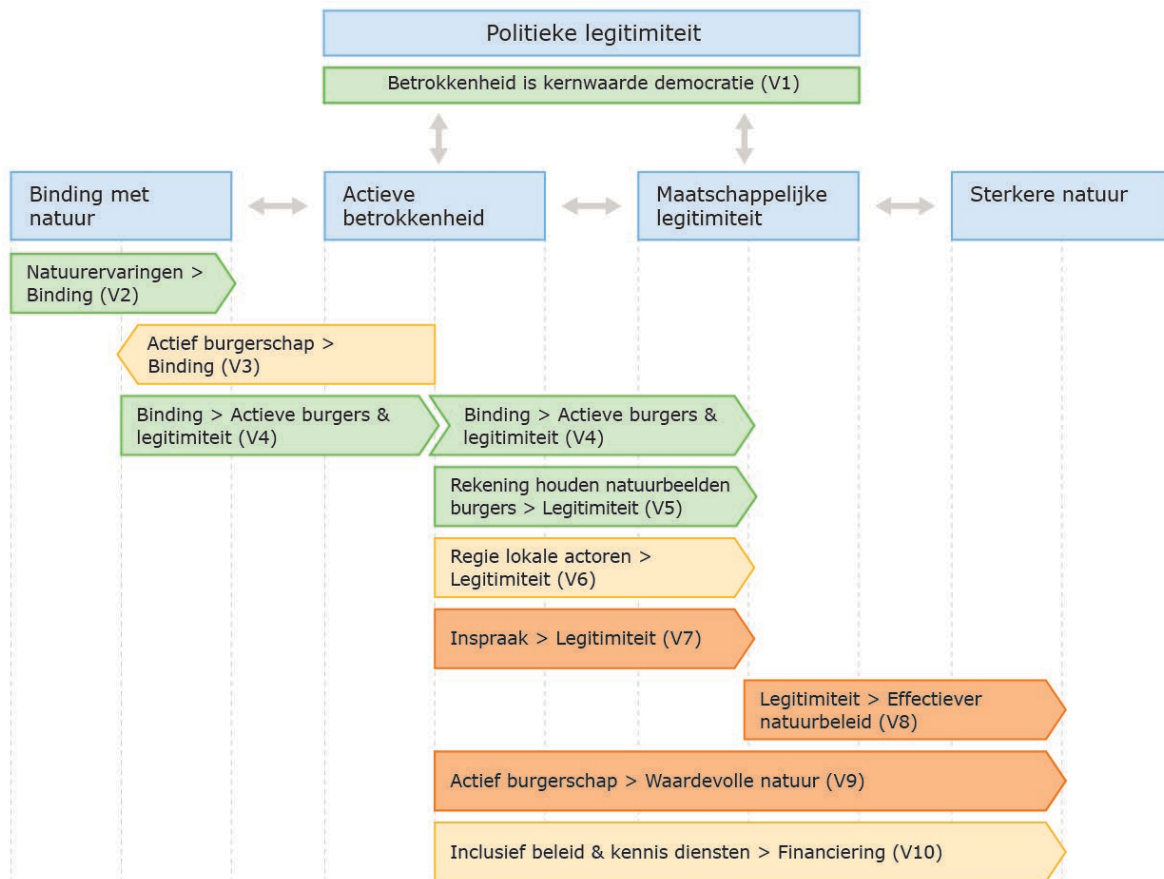
### **Onderbouwing van de vooronderstellingen**

Als we deze vooronderstellingen confronteren met de wetenschappelijke literatuur, zien we ondersteuning voor sommige vooronderstellingen, maar ook veel onduidelijkheid en witte gaten in kennis over de relatie tussen betrokkenheid, legitimiteit en natuurbeleid (Figuur S.1).

Een viertal vooronderstellingen wordt bevestigd door de literatuur en worden daarom als groen weergegeven in Figuur S.1. Dit zijn vooral vooronderstellingen aan de inputkant van betrokkenheid, de linkerkant van Figuur S.1: Natuurervaring leidt inderdaad tot binding met natuur (v2), binding met natuur leidt tot actief burgerschap en kan bijdragen aan maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid (v4). Dat lukt echter alleen als het beleid rekening houdt met de natuurbeelden van burgers (v5). Hierbij kan spanning ontstaan tussen verschillende groepen burgers. Bewustzijn van de machtsverhoudingen tussen verschillende belanghebbenden en hun visies is hierbij essentieel voor een zorgvuldige afweging. Ook de overkoepelende vooronderstelling, dat betrokkenheid een belangrijk onderdeel is van een levendige democratie (v1), wordt ondersteund in de literatuur.

Zes vooronderstellingen worden echter niet of minder eenduidig onderbouwd in de literatuur. Dit geldt vooral voor vooronderstellingen over het versterken van maatschappelijke legitimiteit en over de uiteindelijke bijdrage aan natuurbeheer in Nederland. Over het waarheidsgehalte van een deel van de vooronderstellingen bestaan verschillen van mening in de literatuur, terwijl andere niet of nauwelijks onderzocht zijn. Zo laat een deel van de gereviewde studies zien dat inspraak van burgers de maatschappelijke legitimiteit vergroot, terwijl andere studies dat juist weerspreken (v7). Hetzelfde geldt voor de invloed van maatschappelijke legitimiteit op de succesvolle implementatie van natuurbeleid (v8). Ook over de bijdrage van actieve burgers aan natuurbescherming (v9) verschillen de bevindingen in de literatuur. Over het algemeen wordt positieve impact gezien, maar de omvang daarvan staat ter discussie en sommigen zijn bang dat betrokkenheid leidt tot verwatering van natuurdoelen.

Naar andere vooronderstellingen is nog weinig onderzoek gedaan, en onbekend is dus of actief burgerschap inderdaad de binding met natuur vergroot (v3), of besluitvorming dichterbij de burger de legitimiteit vergroot (v6) en of inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur daadwerkelijk nieuwe financieringsbronnen genereren (v10).



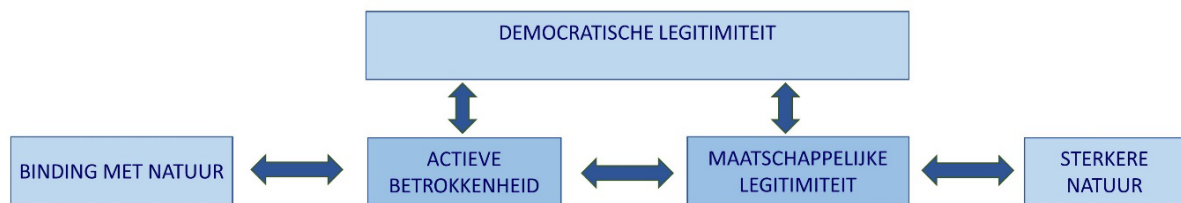
**Figuur S.1** Reflectie op vooronderstellingen vanuit wetenschappelijke literatuur. Groene vooronderstellingen vinden onderbouwing in de literatuur. Over oranje vooronderstellingen bestaat in de literatuur een wisselend beeld. Gele vooronderstellingen komen in de literatuur te weinig aan bod om hier een uitspraak over te doen.

Figuur S.1 geeft een overzicht van de vooronderstellingen en hun onderbouwing door de literatuur.

De invulling van vooronderstellingen over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit verschilt per sturingsstijl. De gekozen sturingsstijl is daarmee van invloed op de route waarlangs actieve betrokkenheid kan bijdragen aan maatschappelijke legitimiteit en een sterkere natuur. Als we kijken naar het natuurbeleid binnen de NNN, dan is de rechtmatige overheid, in combinatie met een samenwerkende overheid met natuurorganisaties en andere grondbezitters, dominant. Binnen de rechtmatige overheid kenmerkt actieve betrokkenheid zich door inspraak in het beleid en vrijwilligerswerk binnen door natuurbeheerders vastgestelde kaders. Buiten de NNN kenmerkt het beleid zich veel meer door een samenwerkende en een responsieve overheid. Actieve betrokkenheid krijgt dan invulling via bijvoorbeeld burgerinitiatieven en netwerken van lokale actoren. De vooronderstellingen over deze invulling van de route van betrokkenheid naar legitimiteit en hun bijdrage aan natuurbeheer worden minder eenduidig ondersteund door de literatuur.

#### Visie op maatschappelijke betrokkenheid

Als overheden verder willen werken aan vermaatschappelijking van het natuurbeleid is het verstandig een sterkere visie te ontwikkelen over het belang, de vorm, de werking en de gewenste impact van vermaatschappelijking. Dit maakt het mogelijk kritisch te reflecteren op de aannames in het beleid, deze verder te ontwikkelen en de impact van het beleid te evalueren. Om dit proces te ondersteunen, hebben wij de gevonden vooronderstellingen samengevoegd tot een samenhangend beeld van de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid, legitimiteit en natuurbehoud. Dit beeld kan een aanzet vormen tot een beleidstheorie voor maatschappelijke betrokkenheid, waarbij we willen benadrukken dat de relaties tussen de onderdelen meervoudig en complex zijn en ieder afzonderlijk nader onderzoek waard zijn. Zoals uit de literatuurstudie blijkt, is met name de invloed op maatschappelijke legitimiteit en een sterkere natuur complex en onvoldoende duidelijk (Figuur S.2):



**Figuur S.2** Constructie van een mogelijke beleidstheorie over maatschappelijke betrokkenheid, gebaseerd op de afzonderlijke vooronderstellingen in het beleid.

Op basis van deze bevindingen doen we aanbevelingen voor beleidsmakers en onderzoek. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Bestuurders doen er goed aan zich bewust te zijn van de maatschappelijke diversiteit, ook in visies op natuur en daarmee op de legitimiteit van natuurbeleid. Aandacht is wenselijk voor de mogelijkheid dat de legitimiteit bij 'machtige' groepen ten koste gaat van legitimiteit bij minder machtige groepen.
- Betrokkenheid als kernwaarde van een democratie is een breed gedeeld ethisch argument, maar wordt niet altijd expliciet gemaakt. In pleidooien voor maatschappelijke betrokkenheid zouden dergelijke principiële argumenten een grotere plek mogen krijgen.
- Het natuurbeleid kenmerkt zich door een diversiteit aan sturingsstijlen, waarbij maatschappelijke betrokkenheid verschillende invullingen krijgt. Niet alleen burgerinitiatieven, maar ook vrijwilligerswerk en uitnodigende en innovatieve vormen van inspraak in beleid kunnen bijdragen aan maatschappelijke legitimiteit.
- Versterk het onderzoek naar de invloed van inspraak en betrokkenheid op legitimiteit. De kennis hierover is nog te versnipperd, ook internationaal.
- Onderzoek de dynamiek van maatschappelijke legitimiteit in de dagelijkse hectiek van media en politieke krachtsverhoudingen.

---

# Summary

One of the central aims of current Dutch nature policy is to increase the level of social engagement with nature. Many policymakers see legitimacy as a condition for implementing nature policy and social engagement with nature is considered to be a way to restore and increase the legitimacy of policy. In recent years, therefore, the provinces and national government have assembled a considerable package of policies to intensify and increase social engagement: government invites citizens and businesses to develop and implement green initiatives, appoints intermediaries to facilitate social initiative, stimulates the use and enjoyment of nature, and is increasing the scope for public participation in planning and decision-making.

However, the relation between engagement and legitimacy is less clear-cut than is often thought, and the assumption that social engagement with nature will legitimise policy cannot simply be taken to be true. In this report we outline the main assumptions in policy and test them against findings from national and international academic research. Based on this analysis, we reflect critically on the assumptions identified from the literature.

We found ten assumptions about social engagement and legitimacy:

## Ten assumptions about social engagement and legitimacy:

### **CLUSTER 1: Engagement as a democratic value**

1. Social engagement is important because it is a core value of our democracy.

### **CLUSTER 2: Experiences of nature lead to connection with nature**

2. Experiences of nature lead to stronger connections with nature.
3. Active citizenship contributes to stronger connections with nature among participants.

### **CLUSTER 3: Connection with and knowledge about nature encourage active engagement**

4. A strong connection with nature leads to social legitimacy and active citizens.

### **CLUSTER 4: Inclusive nature policy fosters social legitimacy**

5. Taking public ideas and conceptions of nature into account increases social legitimacy.
6. Decision-making and implementation by the public or 'closer to the public' increases social legitimacy.
7. Public participation in nature policy increases political and social legitimacy.

### **CLUSTER 5: Legitimacy and engagement benefit nature**

8. Greater social legitimacy leads to better implementation of policy.
9. Active citizens make a valuable contribution to nature conservation, particularly close to home.
10. Inclusive nature policy and knowledge about ecosystem services lead to new sources of funding.

All the assumptions found in the literature are positively formulated in policy documents. Public engagement has almost become a mantra it seems. The importance of engagement is extensively discussed and is supported by both normative and instrumental arguments: engagement is *desirable* because nature is a common good – it belongs to all of us; and engagement is *useful*, because it makes implementation of nature policy more effective and because citizens and businesses can make their own contributions to nature conservation. The expected positive effects are highlighted in policy documents and interviews. Few, if any, possible negative effects of public engagement are mentioned. There has been little reflection on criticisms made by conservation managers and critical members of the public concerning the potential adverse impacts of recreation and the possible watering down of conservation objectives by 'too much' social engagement.

---

## Evidence base for the assumptions

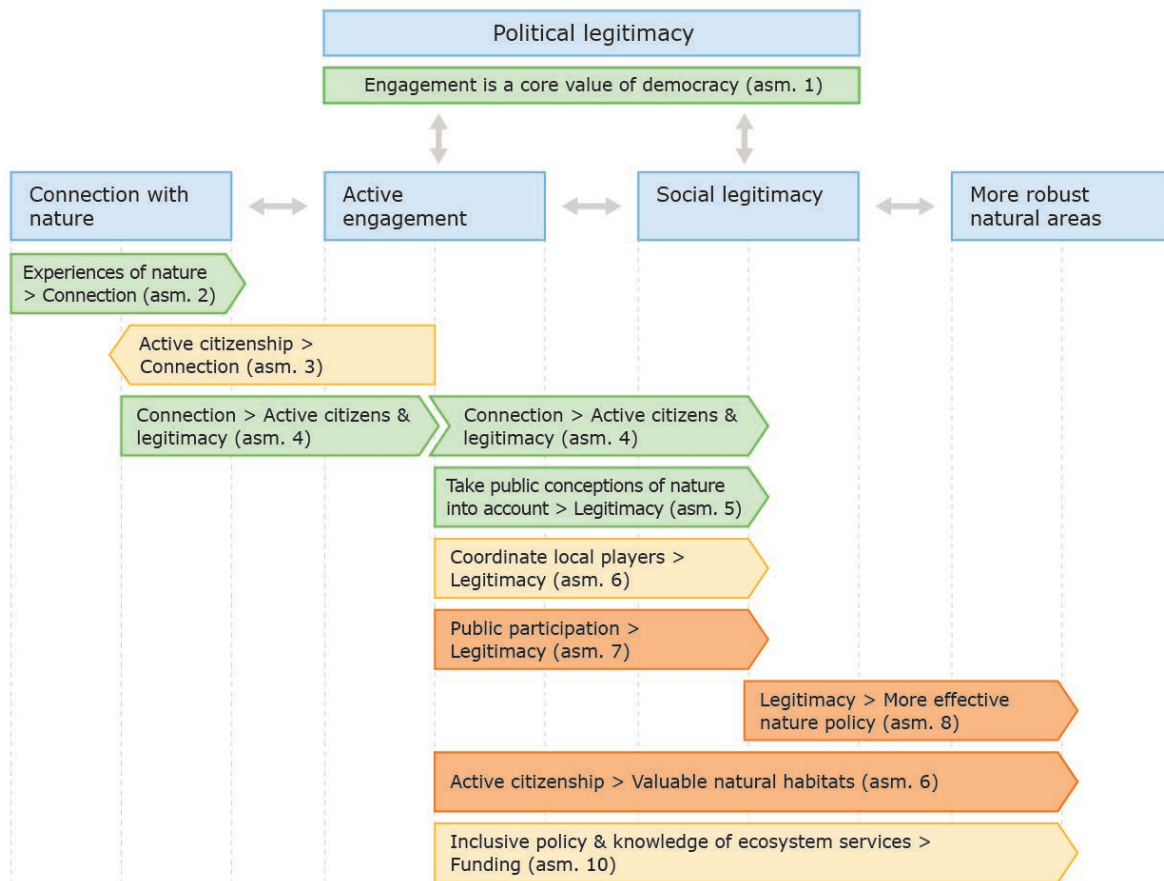
If we test these assumptions against findings from the academic literature, we see that there is support for some assumptions, but that there are also many grey areas and knowledge gaps concerning the relation between engagement, legitimacy and nature policy (Figure S.1).

Four assumptions are confirmed by the literature and are shown in green in Figure S.1. These assumptions mainly concern the 'input' side of engagement, on the left-hand side of Figure S.1: experiences of nature do indeed lead to connection with nature (asm. 2) and a connection with nature leads to active citizenship and can contribute towards social legitimacy of nature policy (asm. 4) – but only if policy takes public ideas and conceptions of nature into account (asm. 5). Tensions may arise between different groups in society, so for balanced decision-making it is essential to be aware of the power relations between different stakeholders and their visions. The overarching assumption that engagement is an important condition for a living democracy (asm. 1) is also supported by the literature.

For six assumptions, though, there is little or no clear evidence to be found in the literature. This applies particularly to assumptions about strengthening social legitimacy and the eventual contribution social engagement can make to nature conservation in the Netherlands. The literature contains conflicting messages about the validity of some of the assumptions, while others have received little or no attention. Some of the reviewed studies show that public participation or consultation increases social legitimacy, whereas other studies contradict these findings (asm. 7). Contradictory results can also be found regarding the influence social legitimacy has on successful implementation of nature policy (asm. 8) and the contribution made by active citizens to nature conservation (asm. 9). In general, the literature reports positive impacts, but the scale of these impacts is disputed and some commentators fear that engagement leads to a watering down of nature policy.

Little research has been conducted into other assumptions and so it is not known whether active citizenship does indeed strengthen people's connections with nature (asm. 3) or if decision-making closer to the public does increase social legitimacy (asm. 6) or if inclusive nature policy and knowledge about ecosystem services do generate new sources of funding (asm. 10).





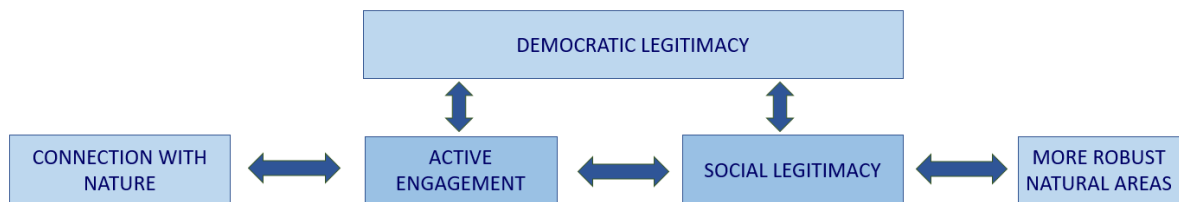
**Figure S.1** Reflection on the assumptions based on findings in the literature. The green assumptions are supported by evidence in the literature. The orange assumptions have a contradictory evidence base in the literature. The yellow assumptions are mentioned too rarely in the literature to draw any conclusions about them.

Figure S.1 illustrates the assumptions and the strength of supporting evidence in the literature.

How the assumptions are translated into policy based on the relation between social engagement and legitimacy varies depending on the style of governance. The chosen style of governance therefore influences the pathway from active engagement to social legitimacy and more robust natural areas. If we look at nature policy for the areas in the national ecological network, the dominant governance style is 'legitimate government' in combination with a 'cooperative government' working with nature conservation organisations and other landowners. Within the legitimate government style, active engagement takes place in the form of public consultation on policy and volunteer work within parameters set by conservation managers. For areas outside the national ecological network, the implementation of policy is shaped much more by the cooperative and responsive styles of government. Active engagement is in the form of citizens' initiatives, networks of local players and similar arrangements. The assumptions about this interpretation of the pathway from engagement to legitimacy and contributions to nature conservation are less convincingly supported in the literature.

#### *Vision of social engagement*

If government authorities want to pursue the deinstitutionalisation of nature policy further, it would make sense to develop a more robust vision of the value, form, operation and desired impact of deinstitutionalisation. This will make it possible to critically reflect and build on the assumptions behind policy and evaluate the impact of policy. To support this process we have combined the identified assumptions into an overall picture of the relation between social engagement, legitimacy and nature conservation. While this can provide a basis for a policy theory on social engagement, we emphasise that the relations between the elements in the diagram are manifold and complex, and each is deserving of further research. As became apparent from the literature study, the influence on social legitimacy and more robust natural areas is complex and unclear (Figure S.2):



**Figure S.2** Construction of a possible policy theory on social engagement, based on the individual assumptions in policy.

Based on these findings, we make recommendations for policymakers and for further research. The most important of these are the following:

- Public officials would do well to be aware of the diversity in society and incorporate this recognition into their visions of nature and the legitimacy of nature policy. Attention should be paid to the possibility that legitimacy among 'powerful' groups may be gained at the expense of legitimacy among less powerful groups.
- Engagement as a core value of democracy is a widely held ethical argument, but is not always made explicit. Such principles should be more prominent in arguments for social engagement.
- Nature policy involves a variety of governance styles, which in turn give rise to different forms of social engagement. Not only citizens' initiatives, but also volunteer work and inviting and innovative forms of public participating can contribute to social legitimacy.
- Intensify research into the influence of public participation and engagement on legitimacy. Knowledge about this is too fragmented, also in the international context.
- Research is needed into the dynamic of social legitimacy within the hectic world of the media and power politics.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er veel beleidsaandacht voor maatschappelijke betrokkenheid van mensen bij natuur. Mensen in Nederland zijn betrokken bij natuur, veel mensen doen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk in de natuur en het publieke draagvlak voor natuurbehoud is de laatste jaren weer gestegen (PBL, 2018). Ook online en op social media praten mensen actief over natuur, doorgaans met een positieve connotatie (Bremner et al., 2018). Het laatste jaar is de discussie over het natuurbeleid in Nederland weer opgelaaid in relatie tot de stikstofproblematiek naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof. De legitimiteit van beleidsmaatregelen voor natuur wordt door sommige actoren betwist, terwijl andere er juist wel achter staan (Kamphorst et al., in prep.). Andere discussies over natuur gaan bijvoorbeeld over de legitimiteit van het provinciale natuurbeleid rondom Natura 2000 of over de legitimiteit van natuurorganisaties. In de essaybundel *Legitimiteit Betwist, Visies op Legitimiteit en Natuurbeleid* zijn hiervan vele voorbeelden beschreven (Buijs and Boonstra, 2020b).

Veel beleidsmakers zien legitimiteit als voorwaarde om het natuurbeleid te realiseren en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur als een manier om de legitimiteit te herstellen en te vergroten. De relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit is echter een lastige en de vooronderstelling dat maatschappelijke betrokkenheid bij natuur leidt tot legitimiteit kan niet zonder meer als waar worden aangenomen. Verdere concretisering is daarvoor gewenst door bestudering van de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en legitimiteit. Omdat de wijze van sturing in het beleid vaak samenhangt met een visie op hoe maatschappelijke betrokkenheid eruit moet zien, is de sturingsvisie een van de contextfactoren die van invloed kan zijn op deze relatie. Verwacht wordt dat binnen de beleidspraktijk verschillende vooronderstellingen bestaan over hoe legitimiteit vergroot kan worden middels verschillende vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Wat is bijvoorbeeld de invloed van betrokkenheid bij de uitvoering van het natuurbeleid en klopt het dat als mensen vaker in de natuur komen, zij meer zorg zullen dragen voor de natuur?

De doelstelling van dit project is inzicht verschaffen in de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, legitimiteit en sturingsfilosofie.

Binnen het project richten we ons op de volgende vragen:

1. Welke vooronderstellingen zijn te herkennen in beleidstheorieën over de relatie tussen betrokkenheid van burgers en de verschillende vormen van legitimiteit van het natuurbeleid?
2. Wat zegt de literatuur (nationaal en internationaal) over de relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit? En welke invloed heeft de keuze van sturingsfilosofie op deze relatie?
3. Wat kan hieruit geconcludeerd worden over hoe de verschillende vormen van legitimiteit samenhangen met maatschappelijke betrokkenheid en hoe kunnen de veronderstellingen kritisch worden geduid?

## 1.2 Aanpak en methodologie

Dit onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. In Hoofdstuk 3 en 4 gaan we dieper in op het beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de vooronderstellingen over legitimiteit die daarin terug te vinden zijn. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een secundaire analyse van veertien eerder bij de WUR uitgevoerde studies (zie Bijlage 1). Deze bronnen zijn voornamelijk onderzoeksrapporten over provinciaal en landelijk natuurbeleid, met een nadruk op analyses over de vermaatschappelijking van het beleid. We hebben gekozen voor secundaire data-analyse om op een efficiënte manier inzicht te krijgen in beleid en vooronderstellingen bij alle twaalf provincies en bij het

---

Ministerie van LNV. Een efficiënte verzameling van gegevens is ook belangrijk vanwege de relatief beperkte omvang van het project. De literatuur bevat analyses van gemeentelijk, provinciaal en rijksbeleid. Ze laten verschillende vormen van beleid zien en verschillende typen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur die beleidsmakers met het beleid willen bereiken. Sommige studies richten zich speciaal op analyse van één type beleid (bijv. uitnodigen van burgerinitiatieven), bijvoorbeeld bij alle provincies of verschillende gemeenten, andere op verschillende instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid en weer andere zijn analyses/evaluaties van specifiek beleid (bijv. het ILG) of beleid van een specifieke provincie (bijv. de provincie Flevoland). Veel van de gebruikte literatuur is gebaseerd op documentenanalyses en/of interviews met beleidsmakers en betrokkenen. Dit varieert van een uitgebreide lijst met respondenten voor de uitvoering van diepte-casestudies rond bijvoorbeeld een burgerinitiatief of (provinciaal) programma voor vermaatschappelijking (zie bijv. Aalbers et al., 2018; Bouwma et al., 2020) tot een interviewronde bij alle provincies (bijv. De Wit et al., 2018; Salverda et al., 2016) of telefonische interviews met enkele gemeenten (zie bijv. Vullings, 2018). Voor detailinformatie over de gebruikte methodes en de gehouden interviews per studie verwijzen we naar de literatuur in Bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van de essays uit de essaybundel *Legitimiteit Betwist* en enkele andere bronnen, die met literatuurverwijzingen in de tekst zijn aangeduid. De uitkomsten zijn input voor een parallel lopend project om een handelingsperspectief voor overheden te ontwikkelen (Van Dam, 2020).

Hoofdstuk 5 is een overzicht van een literatuurstudie naar internationale wetenschappelijke studies over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit. Deze verkenning van de literatuur bestond uit twee sporen. Het belangrijkste spoor was een expliciete literatuurreview, op basis van diverse zoekopdrachten in Google Scholar en Scopus.

De eerste zoekopdracht met Google Scholar, met de zoekterm 'legitimacy & involvement & nature', leverde tussen de eerste 40 hits relevante resultaten op. De term 'nature' wordt ook wel gebruikt in de zin van 'in de aard van'. De hits met dat gebruik van de term waren niet relevant en zijn niet meegenomen in de lijst. Vervolgens is gezocht met de zoekterm 'legitimacy & participation & nature'. Dit leverde naast enkele overlappende resultaten ook 20 nieuwe relevante bronnen. Als derde is er gezocht op 'nature participation' & 'policy support'. Dat leverde weinig op; onder de 30 eerste hits die we naliepen, vonden we drie nieuwe titels. Voor de vierde zoekopdracht is Scopus gebruikt en werd gezocht op (participation OR engagement) AND (legitimacy W/4 nature policy). De laatste vermelding zoekt naar bronnen waarbij binnen vier woorden (W/4) van legitimiteit ook natuurbeleid genoemd wordt. Deze vierde zoekopdracht leverde 76 hits, waaronder 3 al eerder gevonden titels. Als vijfde werd nog met Scopus gezocht op (Engagement OR involvement OR participation) AND (Legitimacy OR Support AND 3. 'Nature Policy'). Dit leverde echter geen nieuwe relevante titels op. Tezamen leverde het zoeken met Google Scholar en Scopus 35 bronnen op die alle zijn geraadpleegd.

Ten slotte is gebruikgemaakt van literatuur die bekend was bij de onderzoekers of die via de 'sneeuwbalmethode' naar voren kwam tijdens het lezen van deze bronnen. De literatuur is aangevuld met een quickscan van de bij de onderzoekers reeds bekende literatuur. De nadruk lag hierbij op Nederlandse bronnen, met daarnaast enkele internationale bronnen. Op basis van de review en al bekende bronnen zijn nieuwe bronnen gezocht.

## 1.3 Afbakeningen

De analyses in dit rapport richten zich op de visies binnen het beleid over maatschappelijke betrokkenheid. De nadruk ligt hierbij op wat er in beleidsdocumenten is verwoord over beleidsdoelstellingen en instrumenten rondom maatschappelijke betrokkenheid en de inschattingen van geïnterviewde respondenten hierover. Alhoewel gebruik is gemaakt van onderliggende interviews met ambtenaren, ligt de nadruk op formeel geformuleerd beleid, en minder op de implementatie en het dagelijkse handwerk van ambtenaren en mensen in het veld. Dit kan enige vertekening van de resultaten hebben veroorzaakt.

---

In beleidsdocumenten en interviews is ook relatief weinig aandacht voor de dynamiek in beleidsprocessen en de maatschappelijke dynamiek waarbinnen legitimiteit wordt geconstrueerd. Mede daarom hebben we ook in de literatuurreview relatief veel aandacht besteed aan legitimiteit als doel van beleid en toestand in de samenleving, en minder aan de constructie binnen maatschappelijke debatten.

We hebben ons geconcentreerd op maatschappelijke betrokkenheid van burgers en in mindere mate op maatschappelijke betrokkenheid van bedrijven en de natuurinclusieve samenleving.

In een vervolproject (Van Dam et al., 2020) worden onze bevindingen vertaald in een handelingsperspectief voor overheden. Om overlap met het vervolproject te voorkomen, worden de consequenties van onze bevindingen voor een handelingsperspectief voor overheden in dit rapport niet uitgebreid benoemd.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de begrippen legitimiteit en maatschappelijke betrokkenheid op basis van de literatuur. De nadruk ligt hierbij op het uitwerken van de begrippen legitimiteit, burgerbetrokkenheid en sturingsstijlen. Na dit theoretische hoofdstuk volgen twee parallelle delen. Na in Hoofdstuk 3 een kort overzicht gegeven te hebben van het provinciale en landelijke beleid in Nederland omtrent maatschappelijke betrokkenheid, beschrijven we in Hoofdstuk 4 de vooronderstellingen die we hebben gedistilleerd uit beleidsdocumenten, beleidsanalyses en evaluaties. Parallel aan deze analyse van het beleid hebben we ook een internationale literatuurreview gedaan over de effecten van maatschappelijke betrokkenheid op de ervaren legitimiteit van het beleid. De resultaten hiervan staan vermeld in Hoofdstuk 5. In Hoofdstuk 6 reflecteren we op de vooronderstellingen binnen het beleid op basis van de bevindingen van de literatuuronderzoek. Hierbij staat de vraag centraal of vooronderstellingen in het beleid overeenkomen met de bevindingen in de literatuur, en waar discrepanties en kennishiaten liggen.

Hoofdstuk 7 ten slotte sluiten we af met conclusies.



---

## 2 Burgerbetrokkenheid en legitimiteit

### 2.1 Legitimiteit van beleid

Legitimiteit heeft betrekking op de rechtvaardiging, legaliteit, erkenning en acceptatie van machtsuitoefening. Het wordt vaak gedefinieerd als “het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen. Legitimiteit wordt bepaald door de mate waarin macht ethisch gerechtvaardigd, juridisch gewettigd, door allen politiek erkend en door ondergeschikten maatschappelijk geaccepteerd is” (Bokhorst, 2014; p. 20). Legitimiteit kan gestoeld zijn op wetten en regels, politieke processen en maatschappelijke acceptatie. Daarom wordt vaak gesproken over juridische legitimiteit, politieke legitimiteit en maatschappelijke legitimiteit. Deze rechtvaardiging wordt gebaseerd op gedeelde overtuigingen over de samenleving waarin wij willen leven en wat daarin rechtvaardig, juist of goed is. Legitimiteit van beleid is breder dan draagvlak voor beleid, d.w.z. de maatschappelijke acceptatie van beleid. Legitimiteit gaat naast maatschappelijke acceptatie ook over de normatieve rechtvaardiging van het beleid en de juridische en politieke formalisering ervan.

Legitimiteit wordt over het algemeen als een normatief ideaal gezien. Beleidsmakers zien legitimiteit als voorwaarde voor succesvolle – effectieve en efficiënte – implementatie van beleid. Zonder legitimiteit wordt het lastig om beleidsmaatregelen door te voeren. Naast legitimiteit als voorwaarde kan ze echter ook een doel in zichzelf zijn: legitimiteit wordt dan gezien als een belangrijke democratische waarde die op zichzelf nastrevenswaardig is (Buijs et al., 2017). Idealen die aan legitimiteit worden gekoppeld, lopen daarbij uiteen van een goede kwaliteit van besluitvorming tot draagvlak voor beleid en empowerment van burgers.

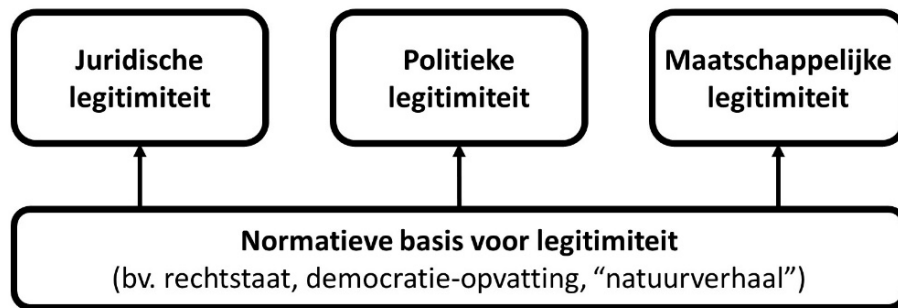
Legitimiteit kan gedefinieerd worden als een kenmerk van beleid of als resultaat van maatschappelijke debatten over het beleid. De eerste visie is een normatieve visie, waarbij concrete criteria worden geformuleerd waaraan beleid moet voldoen om legitiem gevonden te worden. In deze visie is legitimiteit in hoge mate maakbaar, bijvoorbeeld via het vormgeven van een zorgvuldig beleidsproces met veel ruimte voor participatie van burgers en andere stakeholders. De tweede visie is een meer empirische, sociologische visie op legitimiteit. Legitimiteit is dan iets wat al dan niet wordt toegekend of gegund door de maatschappij en wat de overheid daardoor slechts in beperkte mate kan sturen. De kans dat beleid legitiem wordt gevonden, kan vergroot worden door te voldoen aan allerlei normatieve criteria uit de eerste visie op legitimiteit – zoals transparantie, participatie en zorgvuldigheid –, maar dit is geen garantie voor de erkenning van de legitimiteit door alle groepen in de samenleving.

### 2.2 Drie vormen van legitimiteit<sup>1</sup>

Onderscheid kan worden gemaakt tussen juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit (Bokhorst, 2014) (zie Figuur 2.1).

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op Buijs, Mattijssen en Boonstra, 2020.



**Figuur 2.1** Drie vormen van legitimiteit en de normatieve basis voor het bepalen van legitimiteit van natuurbeleid (Buijs et al., 2020).

#### *Juridische legitimiteit*

Juridische legitimiteit heeft betrekking op legaliteit. Het recht van de overheid om te handelen, is gebaseerd op de grondwet en op democratisch gelegitimeerde wetten en regels. Overheden moeten zich daarbij aan hun eigen regels houden. De legitimiteit van landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid kan daarbij (juridisch) getoetst worden aan richtlijnen vanuit hogere rechtsorganen (Kistenkas, Borgers and Kistenkas, 2017), zoals de stikstofcrisis ook heeft laten zien. Europese richtlijnen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn vormen daarmee een juridisch kader voor beleid van lagere overheden. Juridische legitimiteit kent een formele en procedurele logica en staat vrijwel los van de inhoud of resultaten van het beleid (Van der Steen et al., 2013).

#### *Politieke legitimiteit<sup>2</sup>*

Politieke legitimiteit richt zich vooral op de wijze waarop beleid tot stand komt en minder op de concrete inhoud of resultaten van beleid (Van der Steen et al., 2013). Het *recht* om te besturen moet wel worden verdiend. Politieke legitimiteit wordt dus niet verkregen door strikte dwang, het is belangrijk dat de gemeenschap de manier van besturen als rechtvaardig ziet. Het gaat om principes die in de kern van de democratie liggen, zoals representativiteit, verantwoording, openheid, responsiviteit, transparantie, deliberatie en participatie (Smith, 2009; Behagel, 2012; Eshuis and Edwards, 2013). Politieke legitimiteit heeft betrekking op het gehele proces van besluitvorming en is daarmee veel breder dan alleen het politieke proces in de Tweede Kamer of Provinciale Staten. Bij participatie gaat het bijvoorbeeld om *inclusiviteit* door politieke gelijkheid in aanwezigheid en invloed van diverse groepen, de *invloed* van burgers in diverse fases van het besluitvormingsproces, *transparantie* van het proces voor zowel ingewijden als buitenstaanders en ruimte om te komen tot een *weloverwogen oordeel* op basis van de juiste informatie, deliberatie en ruimte voor reflectie (Smith, 2009).

Doorgaans wordt bij politieke legitimiteit onderscheid gemaakt tussen *input*-, *throughput*- en *output*-legitimiteit (Bekkers et al., 2007; Schmidt, 2013; Scharpf, 1997; Leistra, 2014). Input-legitimiteit gaat over de openheid van besluitvorming voor de burger (Eshuis and Edwards, 2013), zodat de bevolking de mogelijkheid moet hebben om haar belangen kenbaar te maken. Ook de mogelijkheid van burgers om bestuurders ter verantwoording te roepen draagt bij aan input-legitimiteit.

Throughput-legitimiteit gaat over de kwaliteit van de besluitvorming, oftewel de kwaliteit van het proces waarmee beleid van input tot output komt (Leistra, 2014; Demidov, 2018; Schmidt, 2013). Beleid wordt gezien als legitiem wanneer het proces van beleidsvorming en -implementatie dusdanig goed is georganiseerd dat het leidt tot een goede kwaliteit van besluitvorming (Eshuis and Edwards, 2013). Ruimte voor deliberatie, transparantie, beschikbaarheid van informatie en een goede afweging tussen verschillende belangen (Bekkers et al., 2007; Demidov, 2018; Leistra, 2014; Eshuis and Edwards, 2013; Scharpf, 1997).

<sup>2</sup> Om verwarring met politieke besluitvorming te voorkomen, wordt soms ook gesproken over democratische legitimiteit. Wij baseren ons echter op de beschrijving van legitimiteit volgens Buijs, Mattijssen en Boonstra (2020).



---

Output-legitimiteit hangt samen met de mate waarin het beleid bijdraagt aan het welzijn van de bevolking (Leistra, 2014; Scharpf, 1997). Beleid wordt vanuit deze dimensie gezien als legitiem wanneer het maatschappelijke waarde creëert en bijdraagt aan de oplossing van collectieve problemen (Eshuis and Edwards, 2013). Het vermogen van de overheid om maatschappelijke problemen te adresseren en meerwaarde voor de samenleving te creëren is hier belangrijker dan de betrokkenheid van burgers bij het formuleren van dat beleid (Demidov, 2018). Output-legitimiteit wordt vergroot als het beleid op een effectieve en efficiënte wijze bijdraagt aan de realisatie van publieke doelen en een passende oplossing biedt voor maatschappelijke problemen (Risse and Kleine, 2007; Leistra, 2014; Demidov, 2018; Scharpf, 1997).

#### *Maatschappelijke legitimiteit*

Maatschappelijke legitimiteit gaat over de mate waarin maatschappelijke actoren het beleid als legitiem *ervaren*, inclusief de acceptatie van de uitkomsten van het beleid (Bokhorst, 2014; Behagel, 2012; Bernstein, 2011). Legitimiteit hangt in deze visie niet primair af van de juridische onderbouwing of de zorgvuldige vormgeving van het beleid. Legitimiteit wordt gevormd in maatschappelijke discussies, variërend van gesprekken op verjaardagsfeestjes, via artikelen in dagbladen tot fitties op social media. Het gaat er dan om hoe burgers en andere actoren de legitimiteit van het beleid ervaren. Stakeholders geven hun mening over het beleid en proberen anderen te overtuigen van hun visie. In de praktijk kunnen daarbij verschillende of zelfs conflicterende visies ontstaan over het beleid en de legitimiteit ervan.

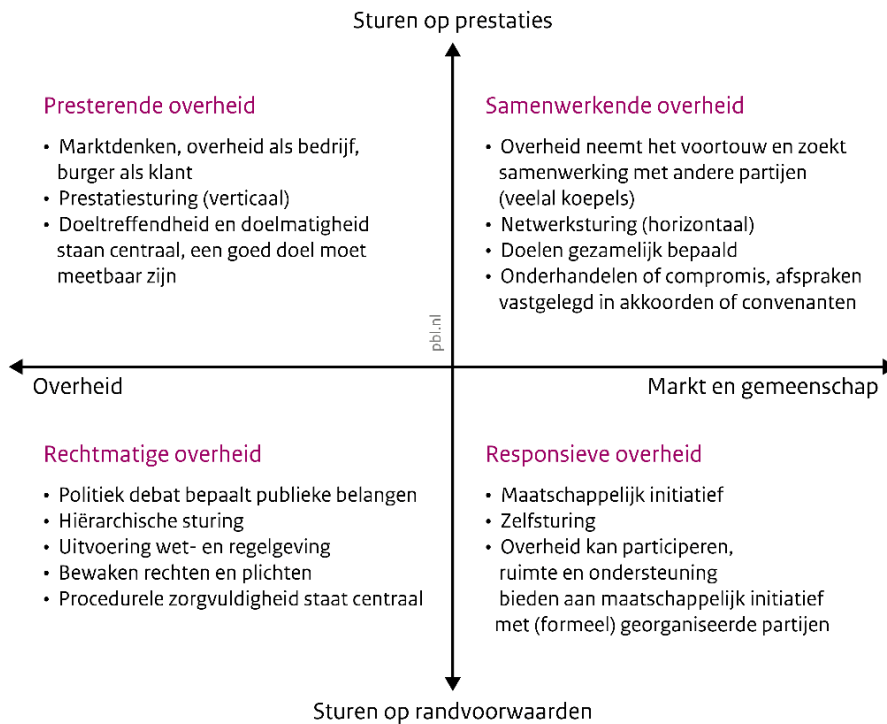
#### *De normatieve basis van legitimiteit*

Juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit hangt samen met de heersende normen en waarden over democratie, samenleving en natuur en over wat wij rechtvaardig, juist en goed achten. Zulke normen en waarden vormen de basis voor de rechtvaardiging van beleid (Beetham, 1991). Dit vormt de normatieve basis waarop actoren hun mening over de juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit baseren. De normatieve basis van juridische legitimiteit ligt in de normen over de rechtsstaat. Voor de politieke legitimiteit wordt de normatieve basis vooral gevormd door kenmerken van de westerse democratie. Hierbij gelden criteria als inclusiviteit, participatie en transparantie, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Normen over legitimiteit kunnen dus in de loop der tijd onder druk komen te staan van economische, politieke of maatschappelijke veranderingen (Behagel, 2012). Democratieopvattingen spelen hierbij een rol. Bijvoorbeeld vanuit de opvatting dat representatieve democratie het wenselijkst is, wordt directe maatschappelijke betrokkenheid van burgers bij beleid anders beoordeeld dan vanuit de opvatting dat participatieve democratie het wenselijkst is. Met name het afgelopen decennium is de participatieve democratieopvatting meer te horen, ook vanuit de Nederlandse politiek, door de opkomst van de participatiemaatschappij.

#### *Sturingsstijlen*

Overheden kunnen op verschillende manieren omgaan met maatschappelijke problemen en kunnen hierbij verschillende rollen innemen. Van der Steen (2014) heeft vier perspectieven onderscheiden op deze verschillende manieren van sturen (zie Figuur 2.1). Dit zijn ideaaltypische stijlen; in de praktijk is het meestal niet of-of maar en-en.

## Rollen van de overheid in de samenwerking met de energieke samenleving



Bron: Schultz et al. 2017

**Figuur 2.2** Rollen van de overheid en sturingsvormen die de overheid kan toepassen. Gebaseerd op Van der Steen (2014).

Verschillende visies op de normatieve basis voor de legitimiteit van beleid hangen ook samen met de sturingsstijl en een voorkeur of keuze voor een bepaalde sturingsstijl beïnvloedt de normen voor legitimiteit (Runhaar, 2020a; Van der Steen et al., 2013). Dit geldt vooral voor de politieke legitimiteit van besluiten. Als we kijken naar de vier rollen van de overheid die Van der Steen (2013; 2014) onderscheidt (de rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve overheid), zien we een verschil in de normen die gehanteerd worden voor politieke legitimiteit. Zo ligt vanuit een rechtmatige overheid veel nadruk op throughput-legitimiteit, zoals de rechtsgelijkheid tussen burgers en de solidariteit met minderbedeelden. Democratische normen over gelijkheid en rechtvaardigheid zijn daarbij dominant (Salverda, Pleijte and Dam, 2014). Vanuit de andere overheidsrollen is meer aandacht voor input- en output-legitimiteit, maar is er ook meer discussie over welke normen moeten gelden voor de politieke legitimiteit. Binnen de presterende overheid ligt veel nadruk op efficiëntie en doelbereiking, en daarmee op output-legitimiteit.

De netwerkende overheid is sterk gericht op input en output-legitimiteit. Overleg (deliberatie) en actieve deelname van actoren en het vinden van een uitkomst die voor alle betrokkenen acceptabel is, staan centraal (Dryzek, 2001). Toch staat deze legitimiteit soms ter discussie, met name of alle belanghebbenden wel voldoende betrokken zijn bij het proces.

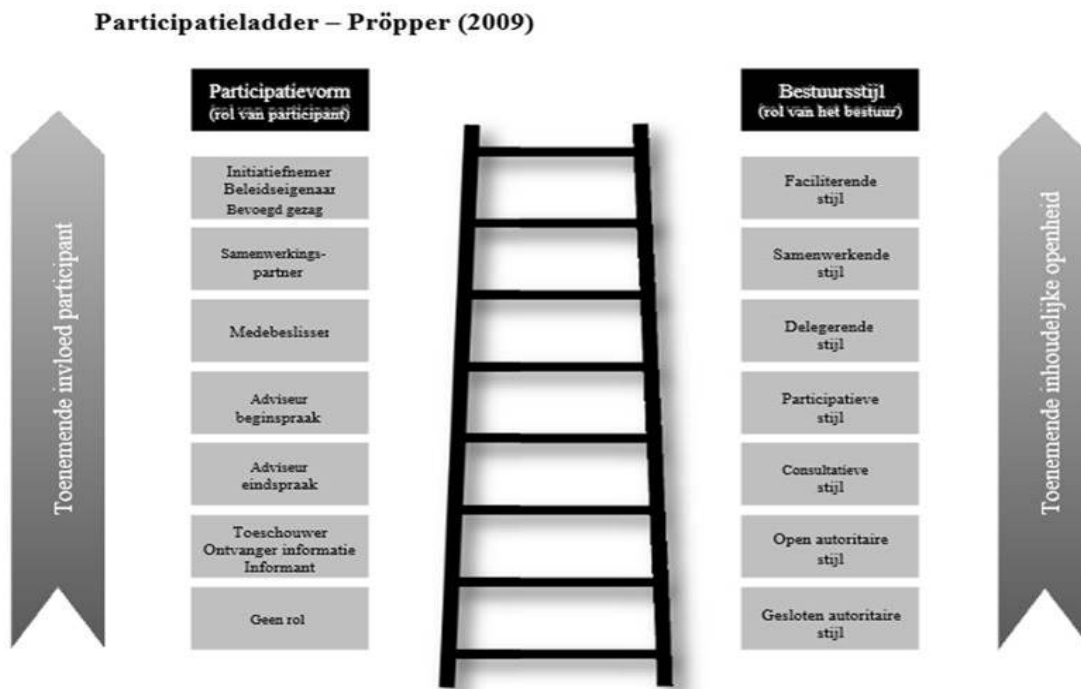
Voor normen over politieke legitimiteit in een responsieve sturingsstijl wordt ook vaak verwezen naar normen over participatieve democratie, zoals deliberatie. Ook is binnen deze stijl veel aandacht voor de maatschappelijke legitimiteit. De politieke legitimiteit van de responsieve overheid lijkt voorsnog weinig aandacht te hebben gekregen (met als uitzondering: Salverda, Pleijte and Dam, 2014). Steenbekkers et al. betogen echter dat bijvoorbeeld ook de nieuwe Omgevingswet hernieuwde aandacht vraagt voor de politieke legitimiteit van een responsieve overheid. Procedurele helderheid en transparantie zijn daarbij belangrijke aandachtspunten (Steenbekkers et al., 2020a).

Legitimiteit is niet alleen belangrijk voor overheidsbeleid, maar ook voor maatschappelijke initiatieven (Buijs and Boonstra, 2020a). Veel lokale initiatieven zijn het werk van een relatief kleine groep waarbij

net als in beleidsparticipatie hoogopgeleide autochtone Nederlanders oververtegenwoordigd zijn. Zij hebben daardoor meer invloed op de vormgeving van de woonomgeving (Buijs et al., 2019). Politieke legitimiteit roept dan vragen op over rechtvaardigheid en gelijke kansen voor minder mondige groepen in de samenleving (Buijs and Boonstra, 2020a).

*De rol van overheden verschilt per sturingsstijl*

Veranderende sturingsstijlen hebben een grote invloed op de vorm van burgerbetrokkenheid en de rol van overheden. Pröpper (2009) heeft de participatieladder van Arnstein aangepast om de rollen van overheden en burgers ten opzichte van elkaar te typeren bij een toenemende mate van participatie van burgers. Pröpper onderscheidt verschillende rollen van zowel burgers/participanten en overheden, waarbij onderaan de participatieladder de burger geen rol heeft en de overheid een daarbij passende gesloten, autoritaire stijl. De volgende trappen op de participatieladder geven aan burgers een rol als ontvanger van informatie en inspraak, wat enigszins past bij de Rechtmatige overheid van Van der Steen (2014). Gaandeweg omhoog op de participatieladder wordt de burger steeds meer een volwaardige partner van overheden, wat past bij de samenwerkende en presterende overheid van Van der Steen (2014). Helemaal boven in de ladder heeft de overheid een faciliterende stijl en is de burger zelf initiatiefnemer, wat overeenkomst met de responsieve stijl van Van der Steen (2014).



**Figuur 2.3** De Participatieladder van Pröpper.

## 2.3 Vormen van maatschappelijke betrokkenheid van burgers

Om onderzoek te kunnen doen naar de vooronderstellingen over de effecten naar maatschappelijke betrokkenheid van burgers bij het natuurbeleid is het belangrijk om de verschillende vormen van betrokkenheid in ogenschouw te nemen. Maatschappelijke betrokkenheid van burgers bij natuurbescherming kent vele vormen, zoals burgerinitiatieven, vrijwilligerswerk, inspraak en participatie in besluitvorming, zowel van individuele burgers als vertegenwoordigende organisaties, natuurinclusieve initiatieven van bedrijven, lidmaatschap van natuurorganisaties, recreatie en participatie van maatschappelijke partijen en burgers aan beleidsuitvoering rond het natuurbeleid (denk aan landgoed-eigenaren en agrariërs die natuur beheren in het Natuurnetwerk en meedoen in de uitvoering van gebiedsprocessen).

In de literatuur over burgerbetrokkenheid worden in Nederland verschillende typologieën gehanteerd, bijvoorbeeld: Beslissers, beschermer, gebruiker (De Bakker, Van Koppen and Vader, 2007; Bredenoord et al., 2020), Teller, Verteller, hersteller, (Ganzevoort and Van den Born, 2018), Beïnvloeden, beschermen, beleven (Mattijssen et al., 2016). Elk van deze typologieën richt zich op een deelaspect van burgerbetrokkenheid, bijvoorbeeld groen vrijwilligerswerk (Ganzevoort and Van den Born, 2018), burgerinitiatieven (Mattijssen et al., 2016) of zijn ontwikkeld voor de opkomst van de participatiemaatschappij (De Bakker, Van Koppen and Vader, 2007). Wij volgen hier de recente indeling van Bredenoord et al. (2020) (Figuur 2.3).

Niveau	Passief/ actief	Gebruiken <i>De gebruiker</i>	Beschermen <i>De beschermer</i>	Beïnvloeden <i>De beslisser</i>
Individu	Passief	Verkrijgen informatie over natuur (bijvoorbeeld documentaire kijken, brochure lezen)	Financiële bijdrage aan natuurbescherming	Handtekening voor natuur zetten, groen stemmen
	Actief	Bezoek natuurgebieden (bijvoorbeeld wandelen en fietsen in natuurgebieden)	Activiteiten voor natuur- en landschapsbeheer (bijvoorbeeld bomen planten, wilgen knotten)	Activiteiten voor beïnvloeden natuurbeleid en beheer (bijvoorbeeld bezoek inspraakavonden, actie voeren)
Initiatief	Actief	Gebruiksgroen Fysieke activiteiten om groen te beheren waarbij gebruiksdoelen centraal staan/groen primair een gebruiksfunctie heeft (bijvoorbeeld initiatieven gericht op sport en groen, stadslandbouw)	Fysieke activiteiten om ecologische en/of cultuurhistorische waardevol groen te beheren of te ontwikkelen (bijvoorbeeld bomen snoeien en graslanden maaien, soortenmonitoring)	Activiteiten gericht op het beïnvloeden van natuurbeleid en beheer (bijvoorbeeld protestacties)

**Figuur 2.4** Vormen van betrokkenheid (Bredenoord et al., 2020).

In de Nederlandse en internationale literatuur is veel aandacht voor vrijwilligerswerk en groene burgerinitiatieven als vormen van actieve betrokkenheid. Onder termen als *volunteering* en *citizens science* is veel onderzoek gedaan naar vrijwilligerswerk voor de natuur, de motieven van burgers en – in mindere mate – de effecten die ze bereiken (Buijs et al., 2019). Ook naar burgerinitiatief is veel onderzoek gedaan, vaak rondom stedelijk groen. Belangrijke termen hierbij zijn social innovation (Moulaert et al., 2014; Buizer, 2008), self-organization (Van Dam, 2016), civic ecology (Krasny and Tidball, 2012), societal engagement (Bouwma, 2018) en active citizenship (Buijs et al., 2016). Opvallend genoeg worden ook in de internationale literatuur beide vormen van betrokkenheid vaak afzonderlijk behandeld, en een koppeling van beide vormen van maatschappelijke betrokkenheid binnen een overkoepelend framework is moeilijk te vinden. Dit geldt ook voor de Nederlandse literatuur.

De aandacht voor burgerinitiatieven in zowel beleid als wetenschap is gegroeid sinds de opkomst van de participatiemaatschappij en de vermaatschappelijking van het natuurbeleid, wat vanaf 2012 ook echt een doel werd van het natuurbeleid. Op enkele uitzonderingen na (Ganzevoort and Van den Born, 2018) heeft de recente focus op burgerinitiatieven de aandacht voor vrijwilligerswerk de afgelopen jaren overschaduwd. Beide zijn en blijven echter belangrijke vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Ook directe natuurervaringen (denk aan recreatie in de natuur) worden door sommigen als een vorm van betrokkenheid bij natuur gezien, via de termen passief draagvlak (Buijs and Volker, 1997) of gebruiker van de natuur (De Bakker, Van Koppen and Vader, 2007).

---

## 2.4 Argumenten in beleid voor maatschappelijke betrokkenheid

Vanuit het beleid bestaan verschillende argumenten waarom maatschappelijke betrokkenheid relevant is. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen instrumentele en principiële argumenten (of motieven) voor betrokkenheid (Buijs et al., 2017; Bouwma, 2018; De Bakker, Van Koppen and Vader, 2007; Bredenoord et al., 2020).

Bij instrumentele argumenten moet burgerbetrokkenheid vooral bijdragen aan de succesvolle implementatie van bestaande natuurdoelen en bijbehorende maatregelen ontworpen door overheden en maatschappelijke stakeholders (Buijs et al., 2017; Kamphorst, Bouwma and Selnes, 2017). Bouwma (2018) spreekt hierbij over doelbereiking door financiële bijdragen of vrijwilligerswerk binnen het concrete natuurbeheer op locatie (Bouwma, 2018). Doelen en middelen van bestaand beleid worden niet ter discussie gesteld. Daarnaast wordt de noodzaak benadrukt om het natuurbeleid te baseren op wetenschappelijke deskundigheid en de praktijkkennis van beheerders. Veel argumenten verwijzen naar instrumentele of pragmatische redenen waarom burgerbetrokkenheid belangrijk gevonden wordt. Maatschappelijke betrokkenheid moet bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit om hiermee de implementatie van het beleid effectief te laten verlopen of om de kosten van beheer te drukken (De Bakker, Van Koppen and Vader, 2007). De ecologische waarden van de natuur staan daarbij centraal, alhoewel de invulling daarvan in de loop der tijd verandert. Waar eerder de term ecologische waarden vooropstond, wordt later ook vaak van biodiversiteit gesproken en recent komen ook ecosysteemdiensten in beeld als gesproken wordt over de waarden van de natuur (Van Koppen, 2002).

Principiële argumenten hebben vooral betrekking op het normatieve belang van burgerbetrokkenheid in een democratische rechtstaat (Buijs et al., 2017; Kamphorst, Bouwma and Selnes, 2017). Hierbij wordt betrokkenheid van burgers niet primair gezien als een randvoorwaarde voor of middel tot de succesvolle implementatie van het beleid, maar als een principieel onderdeel van een goed en democratisch natuurbeleid. Dergelijke argumenten worden ook wel normatieve argumenten voor betrokkenheid genoemd (Kamphorst, Bouwma and Selnes, 2017). Betrokkenheid is dan een doel op zich en heeft een waarde op zichzelf, los van een eventuele bijdrage aan de succesvolle implementatie van het beleid op korte en lange termijn. Daarnaast hebben principiële argumenten ook betrekking op het belang van erkenning van de waarden van natuur voor lokale belanghebbenden. Dit worden soms ook 'substantive arguments' genoemd (Kamphorst, Bouwma and Selnes, 2017). Een principieel argument kan zijn dat het op de eerste plaats burgers (en niet alleen deskundigen) zijn die waarde verlenen aan de natuur en daarvan moeten kunnen genieten. Deze zingeving wordt versterkt door directe betrokkenheid van mensen en draagt bij aan de kwaliteit van leven. Betrokkenheid bij en contact met natuur biedt mogelijkheden voor geestelijke en lichamelijke zelfontplooiing. Daarnaast wordt soms verwezen naar een andere visie op de samenleving en de sturingsfilosofie van de overheid. Natuurbescherming wordt daarbij expliciet als een verantwoordelijkheid van de hele samenleving gezien, niet alleen van overheden en TBO's. Gebrek aan maatschappelijke legitimiteit is niet alleen een implementatieprobleem, maar zet vooral vraagtekens bij het democratische gehalte van het beleid (Buijs et al., 2017).

## 2.5 Beleidstheorie

Dit onderzoek tracht vooronderstellingen van beleidsmakers te achterhalen over de relatie tussen betrokkenheid van burgers en de verschillende vormen van legitimiteit van het natuurbeleid. In de eerste onderzoeksvraag staat dat we zoeken naar vooronderstellingen in beleidstheorieën. Een beleidstheorie kan worden gezien als een set van verwachtingen over wat beleidsmakers willen bereiken met het beleid voor maatschappelijke betrokkenheid en hun ideeën over hoe ze die doelen denken te bereiken (zie bijv. ook Bouwma et al., 2020). Beleidstheorieën gaan schuil achter interventies van overheden. Westerink et al. (2018, p.29) geven als voorbeeld verschillende verwachtingen die schuil kunnen gaan achter het verstrekken van een subsidieregeling voor maatschappelijke betrokkenheid: "*De beleidsmaker verwacht dat maatschappelijke initiatieven de weg*

---

*naar de subsidie kunnen vinden, en bijvoorbeeld dat het meer natuur of burgerbetrokkenheid gaat opleveren. Mogelijk is er ook nog een verwachting ten aanzien van het soort natuur dat maatschappelijk initiatief oplevert. En er is een aanname dat maatschappelijke initiatieven behoefte hebben aan geld: dat subsidie een effectieve manier is om de maatschappelijke initiatieven verder te helpen.”* Westerink et al. (2018) en Bouwma et al. (2020) stellen terecht dat beleidstheorieën achter (nieuwe) beleidsinterventies voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur deels zijn opgeschreven, maar voor een groot deel (nog) impliciet zijn, en dat er bij verschillende betrokkenen achter het beleid verschillende verwachtingen en aannames aanwezig kunnen zijn.

In dit onderzoek richten we ons op het achterhalen van vooronderstellingen bij beleidsmakers over de relaties tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit. We voeren geen volledige reconstructie uit van de beleidstheorieën; dit onderzoek is geen evaluatie naar de werking of verwachte werking van de instrumenten die overheden inzetten.

---

## 3 Huidig beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is een beleidsdoel van zowel de Rijksoverheid als de provincies. Met de Rijksnatuurvisie (2014) streeft de Rijksoverheid er bijvoorbeeld naar om natuur en natuurbelangen meer te verankeren in besluiten en handelen van bedrijven, financiële instellingen, maatschappelijke organisaties, burgers en overheden bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Ook in het Natuurpact, waarin het Rijk en provincies afspraken hebben gemaakt over het natuurbeleid, is het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur een doel en hebben de meeste provincies hiervoor beleid ontwikkeld (zie bijv. De Wit et al., 2018; Bouwma et al., 2020). Om de context te schetsen van de vooronderstellingen over maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en legitimiteit die in het volgende hoofdstuk aan bod komen, geven we in dit hoofdstuk eerst een beschrijving van het Nederlandse beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid van provincies en Rijksoverheid. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van de literatuur in Bijlage 1.

We komen de volgende vormen van beleid voor maatschappelijke betrokkenheid tegen.

### 1. De overheid nodigt burgers en bedrijven uit om eigen groene initiatieven te realiseren (meestal buiten het Natuurnetwerk Nederland)

In de literatuur komen we veel beleid tegen gericht op het uitnodigen van groene burgerinitiatieven en andere maatschappelijke initiatieven voor natuur. Dit kunnen subsidieregelingen zijn of bredere programma's waarin provincies en ngo's zoals IVN, stichtingen landschapsbeheer e.d., burgers en andere partijen uitnodigen om hun eigen groene initiatieven te nemen en deze faciliteren. Ook kan het gaan om het geven van planologische ruimte en advies (uitnodigingsplanologie) aan burgerinitiatieven en andere maatschappelijke initiatieven.

De rol van de samenleving bij deze vormen van beleid (zie Propper, 2009, Hoofdstuk 2), is te duiden als een rol als initiatiefnemer, waarbij de overheid faciliteert. Alle beleid, regelingen en instrumenten die provincies, gemeenten en het Rijk inzetten om burgers en ondernemers te faciliteren bij hun eigen initiatieven, kunnen we onder de *responsieve stijl* scharen (zie Van der Steen, 2014, Hoofdstuk 2). De overheid probeert initiatieven van burgers te ondersteunen met bijvoorbeeld advies en financiering. Vaak is de overheid actief uitnodigend, bijvoorbeeld door een subsidieregeling open te stellen of planologische ruimte. Het uitnodigende responsieve beleid is vrijwel altijd van toepassing op initiatieven buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en vaak ook binnen de bebouwde kom. De provincie Flevoland is hierop een uitzondering, die het programma Nieuwe natuur heeft ontwikkeld om de restopgave voor het NNN in te vullen.

Voorbeelden vanuit het beleid:

- Provinciale regelingen voor burgerbetrokkenheid, zoals vrijwilligerswerk, en het uitnodigen en faciliteren van groene burgerinitiatieven (zie bijvoorbeeld Salverda et al., 2016). Salverda et al. (2016) analyseerden dertien programma's en regelingen van acht provincies voor maatschappelijke betrokkenheid in het kader van de eerste Lerende Evaluatie Natuurpact. Het gaat om het faciliteren en uitnodigen van burgerbetrokkenheid die moet bijdragen aan overheidsbeleid, en om regelingen ter ondersteuning van maatschappelijke initiatieven die hun eigen doelen centraal stellen.
- Gemeentelijk beleid voor het uitnodigen en ondersteunen van groene burgerinitiatieven (Vullings et al., 2018). Vullings et al. (2018b) hebben een monitor ontwikkeld om groene burgerinitiatieven in gemeenten op een kwantitatieve manier in kaart te kunnen brengen. Dat doen ze in een pilot in de gemeente Tiel, en vervolgens in drie andere gemeenten in Nederland. Deze vier gemeenten hebben de laatste jaren beleid ontwikkeld om burgerinitiatieven te ondersteunen, met verschillende motieven. Vullings et al. (p.20): "Zo was bezuinigen een van de motieven voor het stimuleren van groene burgerinitiatieven in Haaksbergen en Roosendaal, maar speelde dat in Utrecht en Tiel helemaal niet. In Roosendaal is er beleid voor participatie bij beheer en de openbare ruimte, met als motief burgers meer zeggenschap te geven over hun leefomgeving. De gemeente Utrecht voert sinds een aantal jaren actief beleid voor initiatieven van burgers in het groen, met grote budgetten

---

*specifiek voor buurtinitiatieven. De belangrijkste motieven zijn hierbij om meer groen in de wijken te creëren en democratische vernieuwing. De gemeente Tiel vindt burgerinitiatieven belangrijk, dat blijkt uit het programma dat sinds drie jaar loopt, met wijkregisseurs en de wil om op een andere manier te gaan werken. De gemeente Haaksbergen heeft een programma voor wijkgericht werken, dat participatie van burgers via burgerinitiatieven ondersteunt, met een contactpersoon voor wijkgericht werken. Daarnaast is er in Haaksbergen een speciaal programma voor groenadoptie (Groenvisie), met als motief de wens om burgers uit te nodigen zelf actief te worden in het groen, en hiermee tegelijkertijd te bezuinigen op groenbeheer.”*

- Gemeenten die om willen gaan met bedrijfs- en burgerinitiatieven voor stedelijk groen (Aalbers et al., 2018). De onderzochte gemeenten gaan verschillend om met maatschappelijke initiatieven, in de ene gemeente is het echt een cultuuromslag om meer te willen werken met maatschappelijk initiatief, bij de andere speelt dit minder. De gemeenten gaan reagerend of meer uitnodigend om met initiatieven die zich melden. In het rapport van Aalbers et al. (2018) staat centraal hoe gemeenten omgaan met faciliteren en begeleiden van initiatieven om ze beter te helpen slagen.
- De provincie Flevoland, die burgers, ondernemers en organisaties, o.a. de TBOs, uitnodigt om ideeën aan te leveren voor natuur en deze zelf te realiseren (Boonstra et al., 2018). Het programma Nieuwe Natuur hield in dat de provincie haar restantopgave voor natuurontwikkeling wilde realiseren samen met de samenleving. De natuur-ideeën vanuit de samenleving moesten bijdragen aan vier kijkrichtingen van natuur (functioneel, beleefbaar, vitaal en inpasbaar), niet alleen aan de ecologische waarde van natuur.
- Provinciale programma's voor het faciliteren van groene burgerinitiatieven. Bouwma et al. (2020) analyseren voor de tweede Evaluatie Natuurpact beleidsstrategieën van verschillende provincies voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid, o.a. beleid gericht op het stimuleren van groene burgerinitiatieven, zoals het programma Groen aan de Buurt (provincie Utrecht i.s.m. stichting Erfgoed Utrecht, Natuur en Milieu Utrecht en IVN Utrecht) en de regeling voor uitnodigen van groene burgerinitiatieven (provincie Gelderland) (Bouwma et al., 2020). Ook de provincie Overijssel heeft een subsidieregeling voor het uitnodigen en faciliteren van maatschappelijke initiatieven (Bouwma et al., 2020).
- De Versnellingsagenda Doe Democratie (Gerritsen et al., 2018). De Versnellingsagenda Doe-Democratie is een netwerkprogramma met financiële middelen, waarmee het ministerie van BZK activiteiten, experimenten, bijeenkomsten etc. subsidieert en ondersteunt op het vlak van de Doe-Democratie, in de periode 2012-2016.
- Uitnodigingsplanologie en het faciliteren van maatschappelijke/ondernemersinitiatieven buiten het NNN, zoals Rood voor Groen (Kuindersma, 2017). Provincies zoals Gelderland, Overijssel, en Limburg nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan natuurrealisatie in hun provincie. Vaak gaat dit onder de noemer van uitnodigingsplanologie, waarbij provincies medewerking willen verlenen aan initiatieven van burgers en bedrijven die een bijdrage leveren aan de realisatie van provinciale natuurdoelen. Een aantal provincies richt zich vooral op de voormalige 'EHS-zones', die afgevalen zijn bij de herijking.

Responsief beleid is niet altijd helemaal zonder randvoorwaarden, overheden willen dat de initiatieven van burgers en ondernemers plaatsvinden binnen gestelde kaders. Bijvoorbeeld bij uitnodigingsplanologie zijn er voorwaarden dat initiatieven moeten bijdragen aan bepaalde landschappelijke kwaliteiten. Een ander voorbeeld: de provincie Flevoland wil dat de initiatieven binnen het programma Nieuwe Natuur bijdragen aan de realisatie van de restant natuuropgave en de doelen van het natuurbeleid zijn verbreed om het beleid beter te laten aansluiten bij de bijdrage van initiatiefnemers (functionele, en beleefbare en inpasbare natuur). Vrijwel alle subsidieregelingen voor burgerinitiatieven kennen hun eigen specifieke voorwaarden.

## **2. (Professionele) maatschappelijke partijen (en burgers) 'inhuren' of benutten om een actieve bijdrage te leveren (binnen en buiten NNN)**

Een deel van de literatuur gaat over maatschappelijke betrokkenheid die overheden benutten ten behoeve van de realisatie van natuurbeleid en een bijdrage aan overheidsdoelen, bijvoorbeeld de realisatie van het NNN. Het kan gaan om uiteenlopende partijen, zoals natuurorganisaties, hoveniers, waterschappen en gemeenten, maar ook vrijwilligersgroepen bij natuurorganisaties, die benut worden zonder betaald te worden.



---

De rol van deze samenleving bij deze vormen van beleid (Propper, 2009, zie Hoofdstuk 2), is te duiden als samenwerkingspartner, *de samenwerkende overheid met netwerksturing*. Vaak kiest de overheid een delegerende stijl; de relaties zijn ook te duiden als opdrachtnemer-opdrachtgever. Dit zien we vooral terug bij de sturingsstijl *presterende overheid* (Van der Steen, 2014, zie Hoofdstuk 2), waarbij overheidsdoelen vooropstaan en burgers en maatschappelijk partijen worden ingezet om deze uit te voeren.

Voorbeelden van beleid zijn:

- Provincies geven (professionele) partners, zoals TBO's, gemeenten, waterschappen de regie voor de uitvoering van gebiedsprocessen. Soms zijn dit ook ecologisch professioneel opererende burgerinitiatieven (Kuindersma, 2017).
- Groenbeheercontracten, waarbij burgers binnen de stedelijke omgeving het beheer van wijkgroen voor gemeenten op zich nemen (Vullings et al., 2016).
- Agrariërs inschakelen om NNN te realiseren op hun eigen land; Kuindersma et al. (2017) beschrijven manieren waarop provincies bestaande agrarische grondeigenaren inschakelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk.
- Vrijwilligerswerk dat moet bijdragen aan ecologische doelen van beleidsmakers en natuurbeheerders binnen en buiten NNN, met name de vrijwilligersgroepen bij natuurorganisaties, die op ecologisch werk gericht zijn. In andere provinciale vrijwilligersprogramma's, zoals Streekbeheer in de provincie Drenthe, staat de ecologische bijdrage minder voorop (Bouwma et al., 2020).

### **3. Professionele intermediairs als tussenpersoon tussen overheid en maatschappij**

Als overheden maatschappelijke betrokkenheid bij natuur willen realiseren, doen ze dat vaak via ngo's die daarin gespecialiseerd zijn. De rol van de overheid bij deze vormen van beleid (zie Propper 2009), is te duiden als *netwerkende overheid*: samenwerkingsverbanden met ngo's of gemeenten, in programma's waarbij overheid en samenwerkende organisaties (zoals IVN of stichting Landschapsbeheer) samen vrijwilligers en/of burgers ondersteunen. Er zit een glijdende schaal naar de *presterende overheid*, want de overheid is hier ook vaak de opdrachtgever (Van der Steen, 2013).

Voorbeelden van beleid:

- Provincies die organisaties zoals IVN inzetten om activiteiten uit te voeren die te maken hebben met natuur en samenleving (diverse voorbeelden uit Salverda (2016) die indirecte sturing via organisaties onderscheidt van directe sturing door provincies).
- Programma's van provincies en maatschappelijke organisaties samen, zoals Streekbeheer in Drenthe (provincies, gemeenten en Landschapsbeheer Drenthe werken samen).
- Programma/project met de provincie als opdrachtgever, zoals het programma voor groene burgerinitiatieven Groen aan de Buurt in Utrecht: de provincie Utrecht is opdrachtgever en de organisaties stichting Erfgoed Utrecht, Natuur en Milieu Utrecht en IVN Utrecht opdrachtnemers.

### **4. Stimuleren van gebruik en beleving van de natuur, bijvoorbeeld recreatie en gebruik van natuur bij zorginstellingen**

Ook gebruik en beleving van natuur kan worden opgevat als een vorm van maatschappelijke betrokkenheid (zie Hoofdstuk 2); deze komen we in de bestudeerde literatuur weinig tegen. Wel komen we beleid voor recreatie en initiatieven voor beleving van natuur in de zorg tegen (Bouwma et al., 2020). Ook bij burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk kan de nadruk liggen op beleving van natuur en beleefbare natuur.

Bij initiatieven voor beleving van natuur in de zorg, maar ook bijvoorbeeld bij vrijwilligerswerk en burgerinitiatieven die beleving vooropstellen, hanteren overheden vaak een *responsieve stijl* (Van der Steen 2014, zie Hoofdstuk 2). De doelen van de burgers staan voorop en de overheid faciliteert. Zorginitiatieven kunnen worden gezien als burgerinitiatieven, die de overheid stimuleert en helpt met financiering (*responsieve stijl*). Het recreatiebeleid dat we tegenkomen in Bouwma et al. (2020) ligt meer tegen de *delegerende stijl* de presterende overheid, aan, bijvoorbeeld door de nadruk die provincies leggen op een financiële bijdrage van TBO's. Aan de andere kant zijn hier ook de netwerkende overheid en de rechtmatige overheid te herkennen.

---

Voorbeelden van beleid:

- Provinciaal beleid (vaak i.s.m. gemeenten) voor het stimuleren van gebruik en beleving en het stimuleren van recreatie (Bouwma et al., 2020; De Wit et al., 2018). Dit beleid maakt deel uit van vermaatschappelijking van natuur in deze provincies. In de provincie Limburg bijvoorbeeld ligt de focus in de vermaatschappelijking op het bevorderen van de beleving van de natuur en op het verminderen van de 'subsidieafhankelijkheid' van natuurorganisaties. Meer beleving en meer recreatie komt ook de economie ten goede (Bouwma et al., 2020). In Zuid-Holland is een transitie van beleid gericht op het in stand houden en verbeteren van de biodiversiteit naar een beleid gericht op het creëren van een aangename en gezonde leefomgeving. De focus bij vermaatschappelijking ligt op het bevorderen van het gebruik en de beleving van de natuur. Dit komt tot uitdrukking in het Recreatief Netwerk Zuid-Holland en de TOP's.
- Bouwma et al. (2020) onderzoeken ook provinciale beleidsstrategieën voor natuurinitiatieven voor in de zorgsector. In de provincie Overijssel is het thema Zorg en Groen onderdeel van de subsidieregeling Natuur en Samenleving. Er zijn vier projecten gefinancierd rondom zorg en groen. Noord-Brabant ondersteunt maatschappelijke initiatieven in de zorg, wanneer de kans zich daartoe aandient.
- Overheden ondersteunen daarnaast vrijwilligers en burgerinitiatieven (zie hierboven bij 1 en 2) (zie bijv. Bouwma et al., 2020; Vullings et al., 2018). In verschillende regelingen voor het stimuleren van vrijwilligerswerk of het faciliteren van burgerinitiatieven, staan de doelen van de burgers zelf centraal, en vaak zijn deze initiatieven gericht op beleefbaarheid van de natuur.

## 5. Betrokkenheid bij planvorming en besluitvorming (inspraak verruimen)

Een deel van de literatuur bestaat uit analyses van beleid, waarbij overheden de mogelijkheden van burgers om mee te praten en mee te beslissen, verruimen.

De sturingsstijl waarbinnen we deze vorm van maatschappelijke betrokkenheid vooral tegenkomen, is de rechtmatige overheid: het gaat om inspraakprocedures die verruimd worden om anders om te gaan met maatschappelijke betrokkenheid, om niet meer alleen achteraf een plan voor te leggen waar men bezwaar en beroep op kan aantekenen. Een voorbeeld van een van de experimenten van de Omgevingswet/Democratisch Challenge is het online zetten van een voornemen voor een overheidsbesluit en mensen (online) onderling de discussie laten aangaan. Er zit een glijdende schaal van inspraak naar interactief beleid/samenwerkende overheid, namelijk wanneer 'inspraak' zo wordt verruimd dat de input voor beleid echt bij de samenleving wordt gelegd. Bijvoorbeeld bij enkele experimenten van de Omgevingswet/Democratic Challenge, waarbij wijkteams input voor omgevingsvisies ophalen bij burgers, en deze bottom-up input wordt gebundeld tot omgevingsvisie. De rol van de samenleving bij deze vormen van beleid (Propper, 2009), is te duiden als mee-beslisser en adviseur beginspraak; de rol van de overheid is te typeren als de *delegerende en/of participatieve stijl* (zie Van der Steen, 2013).

Voorbeelden van beleid:

- Betrokkenheid van (vertegenwoordigers van) belanghebbenden bij overleg ten aanzien van planvorming bij het opstellen van Beheerplannen van Natura 2000-gebieden (vaak onder regie van provincies) (Minten, 2010). De intentie van beleidsmakers is om in het proces van het opstellen van Natura 2000-beheerplannen 'evenredige participatie' te realiseren, zodat verschillende belangen vertegenwoordigd zijn in de besluitvorming.
- Gemeentelijke experimenten met het bij elkaar brengen (fysiek dan wel digitaal) van gezichtspunten van belanghebbenden en burgers bij het maken van plannen over de omgeving (deels gerelateerd aan Omgevingsvisies in het kader van de Omgevingswet). Deze experimenten vinden plaats in het kader van het programma 'Democratic Challenge', een driejarig project van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), dat experimenten op het gebied van lokale democratie van partijen binnen en buiten de lokale overheid, verzamelt, bundelt en ondersteunt, en waarbij onderling leren en uitwisselen wordt gefaciliteerd.
  - Gemeente Sneek: In de Binnenstad van Sneek wil de gemeente een toekomstvisie koppelen aan de Omgevingsvisie, met betrokkenheid van alle belanghebbenden. Het experiment voedt het proces van de gemeente Súdwest-Fryslân, die in een proces zit om medewerkers (meer) omgevingsbewust te laten werken; d.w.z. de uitdaging om te weten wat er in de samenleving leeft aan plannen en wensen en hoe deze plannen en wensen te faciliteren.

- Het experiment GoGoMo is ook gericht op het transparant en toegankelijk organiseren van informatie – o.a. via online enquêtes van verwachte effecten van voorgenomen beleid – en op het organiseren van dialoog tussen stakeholders bij beleid in het algemeen (dus niet specifiek Omgevingsbeleid). Het motief is het verbeteren van democratische processen door dialoog, verbinding en ‘heel houden of heel maken’, door belanghebbenden inzicht te geven in elkaars motieven en achtergrond.
- Omgevingsforum: Het experiment Omgevingsforum wil reacties ten aanzien van individuele vergunningaanvragen (digitaal) organiseren op een online discussiepagina, om het pan te verrijken en commentaren en reacties voor iedereen toegankelijk te maken. De gemeente krijgt hiermee vroegtijdig een beeld van wat er leeft rondom een beoogde verandering en de aanvrager krijgt input om zijn plan te verrijken en veranderen om meer draagvlak te creëren en daarmee zijn kans op een succesvolle aanvraag te verhogen.
- Winterswijk: In Winterswijk krijgen de buurtschappen een grote rol in het betrekken van de bewoners en het verkrijgen van onderling draagvlak en overeenstemming over de Omgevingsvisie voor het buitengebied. Motief: de gemeente Winterswijk wil op democratische wijze een Omgevingsvisie opstellen.
- Oosterwolde: experiment met het verzamelen van ideeën en initiatieven van de samenleving. De gemeente stelt (alleen) waar nodig duidelijke doelen en kaders, maar laat de concrete invulling daarbinnen over aan de samenleving. (Motief: gemeente stelt alleen kaders/actieve samenleving.)
- MienskipsEnergie: een experiment om de besluitvorming van energie-initiatieven om te draaien richting initiatiefnemers: initiatiefnemers kunnen zelf aangeven hoe ze bepaalde algemene spelregels willen invullen en de gemeenteraad besluit over die, door initiatiefnemers grotendeels zelf bepaalde, plannen. Legitimiteit: Met ons experiment legt de gemeente de legitimiteit van een besluit neer bij de initiatiefnemers. Nu nog ligt dit in (bezwaren)procedures. Door de legitimiteit bij de initiatiefnemers neer te leggen, is het ook aan de initiatiefnemers om te zorgen voor draagvlak. Maar ook om uit te leggen hoe zij met tegenkracht zijn omgegaan. Op deze manier krijgt de initiatiefnemer veel meer verantwoordelijkheid voor het proces, maar ook invloed op snelheid.
- De Code participatie (MIRT) (Gerritsen et al., 2018). De Code Maatschappelijke Participatie is een gedragscode, die ervoor moet zorgen dat participatie in MIRT-trajecten vanaf het begin wordt meegenomen in het proces. Gerritsen et al. (2018): “De code moet ervoor zorgen dat participatie in deze MIRT-trajecten vanaf het begin wordt meegenomen in het proces. Hiervoor zijn drie principes geformuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014):
  1. Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.
  2. Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.
  3. Participatie is transparant.
 De toepassing van deze drie principes bij de opzet en uitvoering van het MIRT-proces moet zorgen voor voldoende maatschappelijk draagvlak. Het creëren van dit draagvlak moet leiden tot een kortere doorlooptijd van MIRT-projecten en programma’s, in vergelijking met een proces dat niet volgens de Code Maatschappelijke Participatie verloopt” (Gerritsen et al., 2018, p. 48).

## **6. Ondernemers/bedrijven stimuleren t.b.v. natuur inclusieve samenleving, gericht op de diensten die natuur biedt**

Overheden hebben ook beleid/programma’s speciaal gericht op samenwerken met en faciliteren van ondernemers. De rol van de samenleving bij deze vormen van beleid (zie Propper, H2) is te duiden als samenwerkingspartner. De sturingsstijl die we hier zien, is met name de netwerkende overheid: samen beleid vormgeven, de overheid en samenleving als partners. Dit komt in de literatuuranalyse het meest naar voren bij de Green deals: samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. In het geval van ondernemers uitnodigen en faciliteren is het meer responsief. Er is een overlap met de responsieve stijl; dan is de samenleving initiatiefnemer en heeft de overheid een faciliterende stijl. Bijvoorbeeld het Revolverend Fonds, maar ook subsidie verstrekken aan ondernemers. Bijvoorbeeld bij het programma Groen kapitaal worden ook netwerk- en uitwisselingsbijeenkomsten e.d. georganiseerd (*netwerkend/responsief*).

---

Maatschappelijke betrokkenheid met name vanuit ondernemers en bedrijven stimuleren, komt in de literatuur op de volgende manieren voor:

- Green deals (Gerritsen et al., 2018). Green Deals zijn afspraken tussen de Rijksoverheid en andere partijen, zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, die bedoeld zijn om groene groei te genereren (Gerritsen et al., 2018; rijksoverheid.nl). Het doel van de Green Deals is “het faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren” (KWINK Groep, 2016: in Gerritsen et al., 2018).
- Het Revolverend fonds van het Groenfonds (Gerritsen et al., 2018). Het Groenfonds verstrekt vanuit het Revolverend Fonds leningen voor (vernieuwende) natuur-, landschaps- en duurzaamheidsprojecten die vallen binnen de kaders die het Groenfonds heeft afgesproken met het ministerie van LNV en de provincies (Groenfonds, 2017). Met name voor private partijen, ondernemers die iets willen, maar geen leningen krijgen bij de bank (Gerritsen et al., 2018, p. 37).
- Provinciale programma’s voor het faciliteren en ondersteunen van ondernemers, bijvoorbeeld het programma Ondernemen met natuur van de provincie Noord-Brabant en Groen Kapitaal van de provincie Noord-Holland.
- Gedeeltelijk passen ook het programma Nieuwe Natuur Flevoland en Uitnodigingsplanologie bij deze categorie, omdat het vaak gaat om ondernemers.

---

## 4 Vooronderstellingen over betrokkenheid en legitimiteit

### 4.1 Inleiding

We hebben in de geanalyseerde literatuur (zie Bijlage 1 voor het overzicht) verschillende vooronderstellingen gevonden van beleidsmakers over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit van beleid. Vaak zijn het vooronderstellingen van individuele (geïnterviewde) beleidsmakers die door meerdere beleidsmakers zijn geuit; soms zijn het vooronderstellingen die tot uitdrukking komen in de beleidstheorie van het beleid (verwachtingen over doelen en manieren om het doel te bereiken). We beschrijven in dit hoofdstuk steeds de vooronderstelling en bespreken daarna veelvoorkomende motieven van beleidsmakers bij de vooronderstelling. Vervolgens werken we een voorbeeld uit, afkomstig uit de literatuur in Bijlage 1.

### 4.2 Tien vooronderstellingen

We hebben tien vooronderstellingen gevonden van beleidsmakers over de verwachte relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de legitimiteit van natuurbeleid. Deze hebben we geordend in vijf clusters.

#### **CLUSTER 1: BETROKKENHEID ALS DEMOCRATISCHE WAARDE**

**Vooronderstelling 1:** *Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk, omdat het een kernwaarde is van onze democratie.*

Veel beleidsmakers vinden dat maatschappelijke betrokkenheid in de huidige samenleving hoort. In veel interviews en in sommige beleidsdocumenten is deze normatieve motivatie voor burgerbetrokkenheid een startpunt voor het beleid. Deze normatieve motivatie is soms gebaseerd op een visie op het belang van natuur, en soms op een visie op democratie: burgerbetrokkenheid is goed, omdat de natuur van ons allen is. Als enige van de vooronderstellingen is deze vooronderstelling volledig gebaseerd op principiële motieven: het gaat niet primair om de bijdrage aan natuurdoelen, maar om de principiële waarde van een goede democratie. Deze vooronderstelling komt voort uit een democratieopvatting: de participatieve democratieopvatting (als tegenhanger van de representatieve democratieopvatting).

Het wordt als democratisch gezien om als overheden open te staan voor de ideeën of initiatieven van burgers. Dit draagt bij aan de politieke legitimiteit. Betrokkenheid van burgers wordt dan niet gezien als middel tot succesvolle implementatie van het beleid, maar als een principieel onderdeel van een goed en democratisch natuurbeleid. Binnen de huidige criteria van goed bestuur, zeker bij de sturingsstijl responsieve overheid, hoort het er gewoon bij.

#### *Sturingsstijlen en motieven*

Dit zien we vooral terug bij de *responsieve en netwerkende overheid*. Vanuit de sturingsstijl responsieve overheid halen beleidsmakers hun legitimiteit van beleid uit actieve burgers. Actieve burgers zijn belangrijk (De Wit et al., 2018 en Bouwma et al., 2020).

### Voorbeeld: Groene Lopers, Overijssel

Een voorbeeld uit Overijssel: provincie-breed wordt nagedacht over de nieuwe rol van de provincie in de energieke samenleving en veel energie wordt gezet op het betrekken van burgers bij de uitvoering van beleid (p. 54). Salverda, 2016. p.54: Overijssel heeft sinds 2014 de zogenaamde Groene Lopers die specifiek op bewonersinitiatieven zijn gericht. De provincie Overijssel zit in de kerngroep, samen met IVN en Landschap Overijssel, en vertegenwoordigers van de lokale Groene Lopers. In zo'n lokale Groene Loper worden bewonersinitiatieven met elkaar verbonden en zijn er bijeenkomsten waar zij ideeën met elkaar kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. De initiatieven kunnen financiële ondersteuning krijgen door middel van vouchers die de provincie beschikbaar stelt. De organisatie en begeleiding van een Groene Loper heeft de provincie uitbesteed aan IVN en Landschap Overijssel, die hierbij samenwerken met een lokale trekker. Daarnaast is er een Leernetwerk waarin de provincie, IVN, Landschap Overijssel en de trekkers van de lokale Groene lopers, maar ook anderen, elkaar ontmoeten om van elkaar te leren en voor uitwisseling. Er is niet bewust voor gekozen, maar in de praktijk liggen de meeste initiatieven van de Groene lopers buiten het Natuurnetwerk. Bij het programma Groene Lopers van Overijssel worden kleinschalige initiatieven van mensen ondersteund die over het algemeen in bescheiden mate bijdragen aan meer groen. Maar er zijn vaak wel veel mensen betrokken bij deze initiatieven en ook veel nieuwe doelgroepen haken aan. Hier wordt burgerbetrokkenheid vooral als doel op zich gezien, met allerlei (kleine) bijdragen aan leefbaarheid, welzijn, inclusiviteit etc. "Er worden weliswaar geen 'groene meters gemaakt', maar dat is voor de provincie niet erg omdat er wel meer betrokkenheid bij en draagvlak voor natuur in brede zin bij veel mensen wordt gegenereerd" (Salverda et al., 2016: p.23).

## CLUSTER 2: NATUURERVARINGEN BEVORDEREN BINDING MET NATUUR

**Vooronderstelling 2:** *Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur.*

**Vooronderstelling 3:** *Actief burgerschap draagt bij aan een sterke binding met natuur bij deelnemers.*

De basisgedachte bij deze vooronderstelling is dat natuur-betrokken burgers wenselijk zijn, en dat je die krijgt door activiteit in de natuur te stimuleren (De Wit et al., 2018). Beleidsmakers verwachten dat gebruik en beleving van natuur, bijvoorbeeld door recreatie, leidt tot een sterkere binding van mensen met natuur. Binding met de natuur kan direct ontstaan, via natuurrecreatie, maar kan ook indirect ontstaan, bijvoorbeeld door het vergroten van welzijn en gezondheid door natuurervaringen. Ook verwachten beleidsmakers dat zelf actief zijn voor de natuur, via burgerinitiatief of vrijwilligerswerk, leidt tot een sterkere binding van mensen met natuur.

De beleidsdocumenten geven verschillende voorbeelden van zulke verwachtingen. Bijvoorbeeld een provincied medewerker die verwacht "dat duurzaam gebruik en beleving van natuur bij mensen leidt tot binding met natuur" (De Wit et al., 2018). De provincie Overijssel verwacht dat bewoners, cliënten en deelnemers, maar ook buurtbewoners via projecten voor zorg en groen genieten en profiteren van natuur. De provincie verwacht dat de projecten zorg en natuur bij mensen daarbij ook leiden tot binding van mensen met natuur (Bouwma et al., 2020). Een ander voorbeeld is de verwachting van provincies dat hun programma's voor het betrekken en begeleiden van vrijwilligers ertoe leiden dat burgers zich meer betrokken voelen bij de natuur. Bijvoorbeeld bij Streekbeheer in Drenthe: "identiteitsgevoel en binding met landschap" en bij Betrekken bij groen in Noord-Holland "natuur in de harten van burgers" (Bouwma et al., 2020).

### *Sturingsstijl en motieven*

De vooronderstelling dat actief burgerschap bijdraagt bij aan een sterke binding met natuur zien we terug bij de responsieve overheid, zoals bij beleid voor het stimuleren van initiatieven voor beleving in de zorg, maar ook van vrijwilligerswerk en burgerinitiatieven. We zien hier vaak een mengeling van instrumentele en principiële motieven. Vanuit principiële motieven hebben beleidsmakers als doel dat natuur bijdraagt aan welzijn en gezondheid zonder dat dat ook tot draagvlak voor beleid hoeft te leiden. Soms is draagvlak voor beleid of een bijdrage van bijvoorbeeld vrijwilligers aan de uitvoering van beleid, wel een achterliggend motief (zie ook vooronderstelling 3).

#### Voorbeeld: Streekbeheer, Drenthe (Bouwma et al., 2020)

"Streekbeheer is een programma waarbij samen met de maatschappij invulling wordt gegeven aan het versterken van natuur en biodiversiteit in het landelijk gebied, door het faciliteren en samenbrengen van vrijwilligersgroepen die aan de slag willen met landschaps- en natuurbeheer (Provincie Drenthe, 2018)." Het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met de stichting Landschapsbeheer Drenthe, de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten. Een van de verwachtingen achter het programma is dat Streekbeheer leidt tot een toename van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, in de zin van actieve zorg voor/beheer van het landschap. Het idee achter Streekbeheer is een beroep te doen op vrijwilligers en bewoners, door o.a. de bewustwording en het eigenaarschap van bewoners voor het landschap te vergroten. Doelen van betrokken medewerkers van het programma liggen – naast versterken van natuur en landschapswaarden – dan ook bijv. bij het versterken van het identiteitsgevoel en de binding met landschap, dat mensen zich betrokken gaan voelen bij hun leefomgeving en bij landschapsbeheer, door ermee aan de slag te gaan.

### CLUSTER 3: BINDING MET EN KENNIS OVER NATUUR BEVORDERT ACTIEVE BETROKKENHEID

**Vooronderstelling 4:** *Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers.*

Beleidsmakers verwachten dat een sterkere binding van mensen met natuur leidt tot meer erkenning van het belang van natuurbescherming en mogelijk ook weer tot meer actieve betrokkenheid bij natuur. Bijvoorbeeld via projecten voor zorg en groen verwacht de provincie Overijssel dat de versterkte binding met natuur leidt tot "*bewustwording van het belang van natuurbescherming en dat dit leidt tot draagvlak voor natuur en natuurbeleid*" (Bouwma et al., 2020, p. 83). Een provincie-medewerker verwacht dat binding met natuur leidt tot bewustwording van het belang van natuurbescherming en dat dit vervolgens weer de actieve inzet voor natuur kan versterken (De Wit et al., 2019). Het doel achter de regeling Mens en natuur van de provincie Groningen is dat het ondersteunen van initiatieven van burgers op het gebied van actief beheer, herstel, benutten en beleven van natuur en landschap in de eigen leefomgeving zal leiden tot een toename van draagvlak onder burgers voor natuur en landschap (Salverda et al., 2016, p. 75). Provincies en Rijk spreken overigens vaker over de relatie tussen de actieve betrokkenheid en steun voor het belang van natuur in het algemeen dan over de bijdrage van actieve betrokkenheid aan de legitimiteit van het *natuurbeleid*. Daar waar een relatie wordt gelegd met legitimiteit van het beleid wordt niet duidelijk gemaakt hoe provincies of Rijk die relatie dan zien.

#### *Sturingsstijl en motieven*

De bijdrage van binding met natuur aan maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid vinden we vooral bij beleidsprogramma's die we als *rechtmatige en responsieve* overheid typeren. Bij de rechtmatige overheid heeft dit dan vooral betrekking op de acceptatie van beleid ('draagvlak'). Bij een responsieve overheid richt de aandacht zich op natuurverbondenheid als belangrijke motivatie voor burgers om zelf een actieve bijdrage te leveren aan natuurbescherming, via vrijwilligerswerk of burgerinitiatief. In de presterende en de netwerkende overheid is veel minder aandacht voor de rol van de burger, met als gevolg dat deze vooronderstellingen daar een minder grote rol spelen.

#### Voorbeeld: zorginitiatieven Overijssel (Bouwma et al., 2020)

"Eind 2017 heeft de provincie Overijssel haar Natuurvisie 'Natuur voor elkaar' vastgesteld. Binnen deze visie is de betekenis van natuur voor mensen meer centraal gesteld en werd het accent verlegd van eenzijdige bescherming van natuur naar beleven, benutten en beschermen van natuur. Het thema Zorg en Groen is een lopend beleidsthema. Het is ook een categorie onder de subsidieregeling 'Natuur en Samenleving.' Met deze regeling worden sinds 2016 projecten gefinancierd die bijdragen aan het versterken van de relatie tussen natuur en samenleving. Een van de verwachtingen van de provincie achter de projecten zorg en groen is dat met projecten als Zorg en groen bewoners/cliënten/deelnemers en buurtbewoners kunnen genieten en profiteren van natuur. De provincie verwacht dat deze betrokkenheid zal leiden tot meer urgentie om natuur te beschermen en daardoor zal resulteren in groeiend draagvlak voor natuur en natuurbeleid" (Bouwma et al., 2020, p. 83).

---

## CLUSTER 4: INCLUSIEF NATUURBELEID BEVORDERT MAATSCHAPPELIJKE LEGITIMITEIT

**Vooronderstelling 5:** *Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers vergroot maatschappelijke legitimiteit*

De verwachting van beleidsmakers is dat door ruimte te geven aan burgers om eigen ideeën in te brengen of rekening te houden met ideeën of natuurbeelden van burgers bij beleidsvorming, de maatschappelijke legitimiteit van beleid groter zal worden. Bijvoorbeeld (Sanders et al., 2018; p. 60) geeft aan dat de Rijksnatuurvisie verwoordt "het nationale natuurbeleid heeft een mandaat nodig van de samenleving. Als het gevoel van eigenaarschap van de natuur bij de burgers zou gaan vervagen omdat natuurbeleid en -beheer te ver van hen af zijn komen te staan, komt dat mandaat in gevaar (Rijksnatuurvisie, 2014; p. 34)." De redenatie van de overheid was dat 'als je natuur voor de samenleving wilt beschermen, wil de samenleving ook mede bepalen hoe de natuur eruit moet komen te zien'. Er wordt hierbij dan ook bepleit om meer rekening te houden met andere visies en natuurbeelden uit de samenleving." Dit kan erin resulteren dat het beleid ook een beweging maakt van een focus op ecologische doelen in het natuurbeleid naar verbrede doelen, die de vaak bredere natuurbeelden van burgers weerspiegelen. In de provincie Flevoland, Zuid-Holland en Overijssel speelt dit een rol. In Overijssel komt bijvoorbeeld aan de orde dat het voor de politiek gemakkelijker wordt om initiatieven uit de samenleving, zoals zorginitiatieven, te honoreren en subsidiëren, wanneer het beleid verbrede doelen hanteert. In Overijssel gaat dit om verbreding van ecologie naar 'betrekken en beleven'.

### *Sturingsstijl en motieven*

De intentie om inhoudelijk rekening te houden met ideeën en natuurbeelden van burgers kan op verschillende manieren. Door burgers direct uit te nodigen om ideeën aan te leveren, zelfs zelf uit te voeren. Dan is er sprake van een responsieve sturingsstijl. Maar het kan ook via consultatierondes of zelfs zonder directe inspraak en dat past meer in de sturingsstijl rechtmatige overheid. De motieven hiervoor kunnen instrumenteel zijn, maar ook principieel.

### Voorbeeld Rijksnatuurvisie

Om te komen tot een nieuwe Rijksnatuurvisie waarin ideeën en natuurbeelden vanuit de samenleving worden meegenomen, organiseert LNV een uitgebreide consultatie. Sanders et al. (2018, p. 63): "Onderdeel van het traject waren consultatierondes met bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. (...) Mede op initiatief van stakeholders organiseert EZ de 'Groene Tafels', met als doel de synergie tussen natuur en andere maatschappelijke doelen te duiden en te versterken en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen. (...) Na het uitkomen van de Rijksvisie (11 april 2014) is een maatschappelijke (internet)consultatie gehouden (Doe-Mee-pagina op Rijksoverheid.nl) die via diverse media bekend is gemaakt". Met de Rijksnatuurvisie wil het Ministerie van LNV aanhaken op de energieke samenleving, en bouwen op het maatschappelijke belang van natuur. In de Rijksnatuurvisie (p. 23) geeft het Rijk aan: "Het beleid dient het maatschappelijk welzijn door bij te dragen aan een verantwoorde, duurzame omgang met natuur: beschermen, benutten en beleven. Daar past een breed natuurbegrip bij dat niet enkel de bijzondere natuurgebieden en zeldzame planten en dieren dekt, maar ook alledaagse, dicht-bij-huis natuur." Het Ministerie van LNV gaat ervan uit dat het beleid effectiever wordt wanneer mensen meer zeggenschap krijgen, en er voor een natuur wordt gezorgd die maatschappelijk gedragen wordt.

**Vooronderstelling 6:** *Besluitvorming en implementatie door burgers of 'dichter bij burgers' vergroot maatschappelijke legitimiteit.*

Een lagere overheid staat 'dichter bij burgers' dan een hogere overheid; en een maatschappelijke partij als uitvoerder van beleid, staat nog dichter bij de burger dan elke overheid. Dat is althans de verwachting. Beleidsmakers verwachten dat hoe dichter een bestuurslaag of verantwoordelijke uitvoerder van beleid bij de burger staat, hoe makkelijker maatschappelijke legitimiteit (draagvlak voor het beleid) kan worden verkregen. Zo kan draagvlak een motief zijn bij decentralisatieprocessen. Een voorbeeld hiervan was het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). Boonstra et al. (2012) illustreren dit als volgt. Door met het ILG de regie voor de gebiedsprocessen waarin het natuurbeleid



---

wordt uitgevoerd bij provincies i.p.v. het Rijk te leggen, wordt verwacht dat er draagvlak kan worden gerealiseerd onder burgers. Provincies hebben daartoe allerlei gebiedscommissies opgetuigd die mee konden beslissen over de uitvoering van beleid (dus inspraak via vertegenwoordiging). Dit is ook als argument voor de decentralisatie naar de provincies (Natuurpact) gebruikt. Door de grote nadruk op haalbaarheid en betaalbaarheid heeft dit er in de praktijk niet altijd toe geleid dat individuele burgers hierdoor ook meer betrokken zijn geraakt (Van Dijk, 2020).

Sinds het ILG en het Natuurpact zien we ook dat provincies de uitvoering van het beleid 'door-decentraliseren'. Hierachter zit dezelfde verwachting dat wanneer een maatschappelijk partner of lagere overheid het beleid uitvoert of de regie neemt over uitvoering, maatschappelijke legitimiteit (hierbij wordt meestal de term 'draagvlak voor beleid' gebruikt) gemakkelijker kan worden bereikt dan wanneer de provincie diezelfde taak uitvoert. Voorbeelden hiervan zijn provincies die (professionele) partners, zoals TBO's, burgerinitiatieven, maar ook lagere overheden zoals gemeenten en waterschappen de regie geven voor de uitvoering van gebiedsprocessen, die vervolgens draagvlak proberen te realiseren (Kuindersma et al., 2017). Een maatschappelijke partij of lagere overheid wordt dan een tussenpersoon tussen de provincie en de burger. De beleidsmakers verwachten dat het beleid sneller of makkelijker gerealiseerd kan worden, omdat de partner dicht bij de burger staat dan de provincie, de regio beter kent of meer vertrouwen geniet in de regio. Ook de beschikking van partners over *lokale kennis* kan een rol spelen bij de snellere of betere realisatie. Dit vinden we echter beperkt terug als vooronderstelling bij de beleidsmakers.

Beleidsmakers verwachten ook dat burgers in staat zijn om in hun *eigen* omgeving een grote mate van maatschappelijke legitimiteit (draagvlak) te realiseren voor hun initiatieven. Overheden denken dat dit veroorzaakt wordt doordat burgers dicht bij de directe leefomgeving van mensen staan dan de overheid. Vaak wordt verondersteld dat wanneer het beleid dus van onderop wordt gevoed door initiatieven, de maatschappelijke legitimiteit is gegarandeerd. Dit is bijvoorbeeld te zien in de provincie Flevoland. Van initiatiefnemers wordt verwacht dat ze "zelf vitale coalities tot stand zullen brengen, die plannen uitwerken die op draagvlak kunnen rekenen" (Boonstra et al. 2018, p. 16). We zien de verwachting dat burgers in hun eigen omgeving voor legitimiteit zorgen ook terug bij regelingen voor burgerinitiatieven in verschillende provincies, zoals provincies Groningen, Limburg en Overijssel (Salverda, 2017; Aalbers et al., 2018; Boonstra et al., 2018); ook bij het programma Groen aan de Buurt van de provincie Utrecht. Om legitimiteit te garanderen, stellen al deze beleidskamers bij hun programma of regeling de randvoorwaarde dat de burgers wiens initiatieven de overheid ondersteunt, zelf draagvlak moeten realiseren in hun eigen omgeving. Dit is een voorwaarde voor de financiële ondersteuning van de overheid. Ook Limburg financierde met het programma Leefbaarheid en groen alleen maatschappelijke projecten met "aantoonbaar breed draagvlak in het betreffende woongebied" (Salverda et al., 2016 p. 75). Ook in de provincie Overijssel is draagvlak van de inwoners een criterium bij het goedkeuren van initiatieven in relatie tot de Groene Lopers.

#### *Sturingsstijl en motieven*

Deze vooronderstellingen passen binnen de sturingsstijl presterende overheid, maar vooral binnen de netwerkende en responsieve overheid, waarbij overheidsdoelen vooropstaan en de overheid zoekt naar mogelijkheden om dit in gezamenlijkheid te organiseren. Maatschappelijke legitimiteit is dan ook een onderdeel van, of een voorwaarde voor, een efficiënte uitvoering. Overheden decentraliseren beleid of huren bedrijven en burgers in voor de uitvoering van beleid (presterende overheid). Vaak zit hier een instrumenteel motief achter, dat het beleid, als het dicht bij de burger wordt gelegd, daardoor ook sneller of beter wordt uitgevoerd. Een redenatie hierbij die we ook tegenkomen, is dat besluitvorming 'dicht bij burgers' leggen (en dit staat nog los van actieve betrokkenheid of inspraakmogelijkheden van burger zelf), de beleidsvorming ook zal versnellen, efficiënter maken en/of minder vertragingen met bezwaar en beroepsprocedures achteraf (een raakvlak met politieke/juridische legitimiteit).

Voorbeeld 1: partners de regie geven over gebiedsprocessen in het natuurbeleid, met als verwachting dat het dan sneller en efficiënter gaat omdat er meer maatschappelijke legitimiteit kan worden gecreëerd.

Kuindersma et al. (2020) onderzoeken voor de tweede Lerende Evaluatie Natuurpact provinciale strategieën voor de realisatie van het Natuurnetwerk. Een van de provincies die gebiedsprocessen benut voor de realisatie van het Natuurnetwerk is de provincie Gelderland. De provincie Gelderland besteedt, waar mogelijk, de regie voor deze gebiedsprocessen uit aan (maatschappelijke) partners van de provincie; dit kunnen medeoverheden zijn, zoals gemeenten en waterschappen, maar ook natuurorganisaties of andere partijen. Een van de vooronderstellingen achter deze strategie is dat de uitvoering sneller en meer 'samen' zal plaatsvinden wanneer een maatschappelijke partij de regie neemt dan wanneer de provincie zelf de regie oppakt. Een van de verwachtingen daarbij is dat een maatschappelijke partij die bekend is in het gebied, meer draagvlak zal genieten van gebiedspartners en -betrokkenen dan de provincie, en dat dit zal leiden tot een snellere en meer gezamenlijke uitvoering. Ze constateren dat meer diversiteit en betrokkenheid van lokale stakeholders inderdaad lijkt te leiden tot meer draagvlak voor nieuwe natuur dan wel tot draagvlak voor het proces.

### Voorbeeld 2: regeling Mens en Natuur, provincie Groningen

De provincie Groningen had in 2016 en 2017 een budget om groene bewonersinitiatieven te faciliteren, het budget Mens en Natuur. "De subsidie is bedoeld voor lokale initiatiefgroepen van particulieren en anderen, die zich georganiseerd hebben in een werkgroep, en daarin samenwerken met gemeenten en/of maatschappelijke organisaties onder voorwaarde van aantoonbare behoefte en draagvlak van bewoners" (Salverda et al., 2016, p. 75). In 2020 is de provincie Groningen de regeling Groene Bewonersinitiatieven gestart (<https://www.provinciegroningen.nl/subsidies/natuur-en-landschap/groene-bewoners-initiatieven/>). Provincie Groningen: "We faciliteren, stimuleren en ondersteunen initiatieven van bewoners die natuur en landschap in hun woonomgeving willen versterken en er samen voor willen zorgen. Met de subsidie Groene bewonersinitiatieven willen we draagvlak en betrokkenheid stimuleren voor natuur en landschap." Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor budget is dat er aantoonbaar draagvlak voor het project onder bewoners en belanghebbenden is.

### **Vooronderstelling 7: *Inspraak van burgers in natuurbeleid vergroot politieke en maatschappelijke legitimiteit.***

Formele inspraak in beleidsprocessen vanaf het begin van het proces is een belangrijk kenmerk van politieke legitimiteit. Verwacht wordt dat dergelijke inspraak ook de maatschappelijke legitimiteit vergoot. Politieke legitimiteit draagt hiermee bij aan maatschappelijke legitimiteit. Dit wordt verder versterkt als ook initiatieven van burgers vroeg in de planvormingsfase van overheden kunnen worden meegewogen (als volwaardige alternatieven), zoals sommige provincies al proberen. Beleidsmakers denken dat besluitvorming beter zal verlopen en de politieke en maatschappelijke legitimiteit wordt versterkt, met name door de input- (representatie, verruiming inspraak) en throughput-legitimiteit (transparantie, kwaliteitsonderbouwing). Men verwacht dat een 'opener' besluitvorming, met meer nadruk op overleg en input van de samenleving inclusief initiatieven van burgers, tot meer maatschappelijke legitimiteit voor beleid leidt (vaak geformuleerd als 'draagvlak'). De provincie Flevoland verwacht bijvoorbeeld met het programma Nieuwe natuur dat "maatschappelijk zal het zware accent op flexibiliteit en overleg bijdragen aan de acceptatie" (Boonstra et al., 2018, p. 14). Hier is de vooronderstelling dat politieke legitimiteit door open besluitvorming ook leidt tot maatschappelijke legitimiteit. Een enkele keer (bijv. bij de Code maatschappelijke participatie bij MIRT-projecten) raakt het ook aan verwachtingen omtrent juridische legitimiteit: betrokkenheid leidt tot minder procedures achteraf. Bij Natura 2000-beheerplannen verwachten beleidsmakers dat participatie ertoe zal leiden dat alle belangen goed kunnen worden afgewogen (Minten et al., 2010).

Ook bij de verschillende experimenten rond de Omgevingswet (via Democratische Challenge) die we zijn tegengekomen, speelt het vergroten van politieke en maatschappelijke legitimiteit vaak een rol, en gaat dat vaak via open besluitvorming en verruiming van inspraak. Bijvoorbeeld online directe discussies rond bezwaren bij vergunningverlening (mensen gaan online meteen in gesprek met elkaar in plaats van via een individuele brief aan de overheid). Ook zien we experimenten met interactief beleid: buurtschappen

---

leveren bijvoorbeeld de inhoud voor de omgevingsvisies van onderop aan. Het meenemen van verhalen van burgers via besluitvorming kan dan ook weer leiden tot maatschappelijke legitimiteit.

#### *Sturingsstijl en motieven*

De sturingsstijl waarbinnen deze vooronderstelling goed zichtbaar is, is de *rechtmatige overheid*: inspraakprocedures worden verruimd om anders om te gaan met maatschappelijke betrokkenheid, om niet meer alleen achteraf een plan voor te leggen waar men bezwaar en beroep op kan aantekenen. Een voorbeeld van een besluit digitaal online zetten en mensen online de discussie laten aangaan, is hier een voorbeeld van. Hier zit een glijdende schaal van inspraak naar interactief beleid, namelijk wanneer 'inspraak' zo wordt verruimd dat het gaat om de input voor beleid echt bij de samenleving leggen, dan is het bijna interactief beleid. Bij enkele experimenten bijvoorbeeld, waar input voor de omgevingsvisies door wijkteams uit de burgers wordt gehaald en die bottom-up worden gebundeld tot omgevingsvisie. Ook wanneer initiatieven als volwaardig alternatief mee worden gewogen (code participatie) gaat inspraak richting interactief beleid. Bij de Omgevingswet: "Op basis van de opkomst van die energieke samenleving doet het kabinet de aanname dat het vroeg betrekken van verschillende partijen leidt tot een snellere besluitvorming" (Kistenkas et al., 2018; p. 18). Hier zie je vaak instrumentele overwegingen: bijv. het zal sneller zijn als je mensen meteen mee laat praten.

#### Voorbeeld: de Code participatie

De Code Maatschappelijke Participatie is een gedragscode, waarvan kabinet en Tweede Kamer vinden dat deze moet worden toegepast in MIRT-trajecten. Gerritsen et al. (2018; p. 48): "De code moet ervoor zorgen dat participatie in deze MIRT-trajecten vanaf het begin wordt meegenomen in het proces. Hiervoor zijn drie principes geformuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b):

1. Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.
2. Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.
3. Participatie is transparant.

De toepassing van deze drie principes bij de opzet en uitvoering van het MIRT-proces moet zorgen voor voldoende maatschappelijk draagvlak. Het creëren van dit draagvlak moet leiden tot een kortere doorlooptijd van MIRT-projecten en programma's, in vergelijking met een proces dat niet volgens de Code Maatschappelijke Participatie verloopt."

## **CLUSTER 5: ACTIEVE BETROKKENHEID VERSTERKT NATUUR**

**Vooronderstelling 8:** *Grotere maatschappelijke legitimiteit leidt tot betere implementatie van beleid.*

Beleidsmakers hebben vaak de verwachting dat maatschappelijke legitimiteit (vaak verwoord als 'acceptatie' of 'draagvlak') een voorwaarde is voor een betere implementatie van het beleid. De ontwikkeling van maatschappelijke betrokkenheid als beleidsdoel vanaf 2011 is ontstaan tegen de achtergrond van een beperkte acceptatie van natuurbeleid die al langer ervaren werd. Het natuurbeleid werd beschouwd als technocratisch, iets van experts, en er zou niet genoeg aandacht zijn voor beleving van natuur en natuurbeelden van burgers zelf. Dit zou ten koste zijn gegaan van het draagvlak voor het natuurbeleid, waardoor de implementatie steeds meer weerstand opriep (Beunen et al., 2013). Het ontwikkelen van een mensgerichter natuurbeleid, en het mede verantwoordelijk maken van de maatschappij voor natuur, werd steeds meer als een voorwaarde gezien voor een betere implementatie van het beleid. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de Rijksnatuurvisie (zie ook vooronderstelling 5): "Het beleid wint aan effectiviteit door mensen meer zeggenschap te bieden bij beslissingen over natuur in hun leefomgeving en meer ruimte te laten voor hun zelf-organiserend vermogen en verweving met natuur te stimuleren" (Rijksnatuurvisie, p. 23). Dit ligt ook mede achter de ambitie voor het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid in het Natuurpact: "Een toename van maatschappelijke betrokkenheid wordt in het Natuurpact tegelijkertijd als noodzaak gezien om de ambities in het Natuurpact waar te maken" (Salverda et al., 2016).

#### *Sturingsstijl en motieven*

Het motief achter deze vooronderstelling is instrumenteel. Beleidsmakers willen een effectief natuurbeleid en verwachten dat een maatschappelijk gedragen beleid hiervoor een voorwaarde is.

### Voorbeeld Rijksnatuurvisie

In de Rijksnatuurvisie gaat het Rijk ervan uit dat betrokkenheid van maatschappelijke actoren (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden) leidt tot een groter draagvlak voor natuur [d.w.z. maatschappelijke legitimiteit van het beleid] en daardoor tot een zorgvuldiger omgang met natuur. Het effect dat het ministerie daarvan verwacht, is dat de achteruitgang van natuur vanwege maatschappelijke activiteiten vermindert of stopt en dat de natuur er zelfs beter van kan worden. Hiermee spreekt het Rijk dus de verwachting uit dat legitimiteit van beleid ook bij zal dragen aan een betere implementatie van het beleid: vermindering van de achteruitgang van natuur, doordat de maatschappelijke actoren de waarde van natuur inzien en hun gedrag aanpassen (Rijksnatuurvisie, 2014).

**Vooronderstelling 9:** *Actieve betrokkenheid levert een waardevolle bijdrage aan natuurbehoud, met name in directe leefomgeving.*

Beleidsmakers verwachten dat actieve burgers, via bijvoorbeeld burgerinitiatieven of vrijwilligerswerk, een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan natuurbehoud. Overheden willen deze bijdragen van burgers en vrijwilligers rechtstreeks benutten voor realisatie van natuurbeleid. Bijvoorbeeld vrijwilligerswerk dat moet bijdragen aan ecologische doelen van beleidsmakers en natuurbeheerders of groenbeheercontracten, waarbij burgers binnen de stedelijke omgeving het beheer van wijkgroen op zich nemen. In de Rijksnatuurvisie wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de rol van "meetnetten waaraan inmiddels via de vrijwilligersorganisaties zo'n zestienduizend vrijwilligers meewerken. Zij leveren gegevens over populatieveranderingen en de verspreiding van soorten [...] die verwerkt worden tot beleidsinformatie" (LNV, 2014; p. 48). LNV verwacht dat maatschappelijke betrokkenheid niet alleen de maatschappelijk gewaardeerde natuur ten goede zal komen, maar juist ook de biodiversiteit en de daaraan verbonden nationale en internationale doelen.

Sanders et al. (2018) beschrijven de belangrijke rol van burgers in Nederland bij het in kaart brengen van allerlei gegevens over de natuur waarmee ze van waarde kunnen zijn bij het beschermen van (beschermde) natuur. Sommige groene maatschappelijke initiatieven en activiteiten hebben een belangrijke, essentiële 'alarmfunctie'. Daarnaast worden gegevens die burgers verzamelen, gebruikt bij het monitoren van o.a. soortenpopulaties en bij het onderbouwen van beleid. Deze burgers werken vaak samen met en binnen de kaders van nationale ngo's, zoals SOVON en RAVON, en via centraal georganiseerde kennisnetwerken (waaneming.nl en telmee.nl) (Sanders et al., 2018). Burgers kunnen ook losse waarnemingen doorgeven via waarneming.nl, waarbij de gegevens na controle worden opgenomen in de Nationale Databank Flora en Fauna. Het aantal vrijwilligers dat soortgegevens verzamelt en waarnemingen doorgeeft, neemt toe (Sanders et al., 2018).

Doorgaans hebben beleidsmakers bij de recente vormen van beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur de verwachting dat burgers vooral zullen bijdragen aan realisatie van groen in de directe leefomgeving. De mogelijkheid van burgers om bij te dragen aan natuur in beschermde natuurgebieden, waar vaak ingewikkelde beheeringrepen nodig zijn om de gewenste ecologische waarden te realiseren, worden vaak beperkter ingeschat. Dit komt tot uitdrukking in recente regelingen voor burgerinitiatieven, die vaak initiatieven ondersteunen in de directe leefomgeving van mensen, zowel binnen als buiten de bebouwde kom (zie bijvoorbeeld de programma's Groen aan de Buurt in Utrecht en de regeling voor burgerinitiatieven in de provincie Gelderland) (Bouwma et al., 2020). Het activeren van mensen bij de leefomgeving en sociale doelen bij maatschappelijke betrokkenheid (bijv. sociale cohesie) worden dan minstens zo belangrijk ingeschat als natuurdoelen. Ook bij het programma Streekbeheer en Groen aan de Buurt (zie kader) is dit het geval. Betrokkenen bij dit programma geven dan ook aan dat ze vooral mensen willen ondersteunen bij waar ze zelf mee aan de slag willen gaan en dat dit vaak zaken zijn in de directe leefomgeving. De betrokkenen gaan er dan ook van uit dat beheer en herstel van natuur en landschap door professionele organisaties belangrijk blijven in het natuurbeleid, naast het werk dat burgers zelf kunnen verrichten (Bouwma et al., 2020).

#### *Sturingsstijl en motieven*

Deze vooronderstellingen passen vooral binnen de responsieve sturingsstijl, met zijn grote nadruk op burgerinitiatieven. Burgers in de rol van vrijwilligers passen overigens ook binnen de andere

sturingsstijlen. Deze vooronderstelling is vooral gebaseerd op instrumentele motieven: de maatschappelijke betrokkenheid moet bijdragen aan de implementatie van beleid. Dit gaat vaak om landschapsdoelen, verbrede natuurdoelen, groen-beheerdoelen. Vaak verwachten beleidsmakers niet dat de meest ingewikkelde ecologische doelen worden gerealiseerd, maar proberen ze wel te adviseren om de doelen van de betrokken burgers zo veel mogelijk in te passen in het landschap. Draagvlak voor natuur en maatschappelijke legitimiteit van beleid zijn hierbij vaak een gecombineerd doel.

**Voorbeeld: Groen aan de Buurt, Utrecht (Bouwma et al., 2020)**

Het programma Groen aan de Buurt is een project van Landschap Erfgoed Utrecht (LEU), IVN Utrecht en de Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU), in opdracht van de provincie Utrecht, dat gericht is op het bevorderen van groene burgerinitiatieven door het begeleiden van gemeenten en bewoners bij deze initiatieven. Een van de doelen (naast het activeren van mensen) is het vergroenen van de leefomgeving. De ecologische doelen zijn breed gehouden, om aan te kunnen sluiten bij de wensen die mensen zelf hebben voor hun leefomgeving. Het belang van biodiversiteit verschilt per betrokken gemeente en varieert van cultuurgroen tot biodiversiteit als streven – maar niet als voorwaarde – voor initiatieven. Groen staat voorop, in brede zin: ook 'lichtgroene' initiatieven zijn waardevol. In de praktijk zijn binnen het programma initiatieven gefaciliteerd met een ecologisch doel (en ecologische expertise binnen de groep), maar ook bijvoorbeeld hanging baskets. Het programma heeft geleid tot actieve betrokkenheid bij groen en kan ook tot meer kennis leiden van biodiversiteit bij betrokkenen.

**Vooronderstelling 10:** *Inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur leidt tot nieuwe financieringsbronnen.*

Beleidsmakers verwachten dat kennis over natuur en haar functies en diensten burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven zal stimuleren om zelf aan de slag te gaan en nieuwe financieringsbronnen te genereren. Het stimuleren van kennis is volgens de rijksoverheid nodig om goede beslissingen te kunnen nemen, door burgers, ondernemers en overheden. Deze vooronderstelling zien we met name terug in de Rijksnatuurvisie. Deze stelt dat onder meer toegenomen kennis heeft geleid tot herwaardering van natuur (denk aan de baten van groen voor gezondheid). We komen de te verwachten invloed van kennis op betrokkenheid bij provincies minder tegen, met uitzondering van de provincie Zeeland. Deze provincie ondersteunt ad-hoc-burgerinitiatieven, en de verwachting van een ambtenaar daarbij is dat *"dergelijke initiatieven kunnen bijdragen aan betrokkenheid bij en kennis over de natuur, waardoor ook het draagvlak voor natuur en natuurbeleid wordt vergroot"* (Salverda et al., 2016, p. 56). Vanuit een meer responsieve visie op de overheid suggereert de Rijksnatuurvisie het stimuleren van samenwerking en lerende netwerken, van ondernemers, burgers, overheden, kennisinstituten, onderwijs via bijv. onderzoek, pilots en green deals. Ook zetten overheden, waaronder provincies, onverminderd in op educatie en kennisvergroting via bijvoorbeeld organisaties als IVN.

We komen daarnaast de verwachting tegen dat, wanneer mensen de voordelen van natuur zien of ervaren, ze vervolgens (met name bedrijven) de bereidheid zullen hebben om eraan mee te betalen, en dat dit geld zal opleveren voor natuur. Dit is nauw verbonden met het concept ecosysteemdiensten. Een voorbeeld is de verwachting van een ambtenaar dat maatschappelijke betrokkenheid kan leiden tot nieuwe financieringsbronnen/private financiering van natuur (De Wit et al., 2018). We zien dit terug bij enkele provincies, zoals Limburg en Noord-Brabant. De provincie Limburg heeft de ambitie om natuur sterk te verankeren in de samenleving, onder meer opdat *"er een bredere verantwoordelijkheid wordt genomen ten aanzien van natuur in de eigen omgeving in Limburg"* (Bouwma et al., 2020; p. 103). Binnen de provinciale natuurvisie worden diverse uitvoeringsstrategieën onderscheiden; een hiervan is 'Natuur en economie'. Binnen deze strategie wordt ondernemen met natuur expliciet genoemd, met als doel: *"dat economische en maatschappelijke waarden van de natuur op innovatieve wijze benut worden, waarbij een deel van de financiële opbrengst ten goede komt aan natuur"* (Bouwma et al., 2020, p. 104). De provincie Noord-Brabant wil meer ruimte geven aan burgers en ondernemers voor initiatieven op het gebied van natuur en landschap om hiermee het gevoelde eigenaarschap voor natuur te vergroten en investeringen in natuur (tijd, kennis, geld) te versterken (zie kader hieronder).

---

### Sturingsstijl en motieven

Deze vooronderstelling past binnen de meeste sturingsstijlen, zoals de presterende, responsieve en/of netwerkende overheid. De overheid wil graag samen met de samenleving de verantwoordelijkheid voor natuur gaan dragen (in plaats van voornamelijk de overheid alleen). De overheid verwacht daartoe ook financiële bijdragen van andere partijen aan het natuurbeleid, en rekent netwerkpartners daar soms ook op af. Dit heeft in sommige provincies te maken gehad met de bezuinigingen in het natuurbeleid in de periode 2011/2012; er werd toen, bijvoorbeeld in Limburg, van uitgegaan dat de overheid minder zelf kon doen, en dat de samenleving een deel van het natuurbeleid zou oppakken (delegerend). In andere provincies was het meer ingebed in een samenwerkende stijl, samen met de samenleving de verantwoordelijkheid dragen voor natuur, bijvoorbeeld Noord-Brabant (zie hieronder).

#### Voorbeeld: Noord-Brabant (Bouwma et al., 2020)

De provincie Noord-Brabant nodigt andere partijen uit om actief bij te dragen aan natuur en landschap. Het provinciale natuurbeleid voor de periode 2012-2022 is weergegeven in de nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG). Een van de thema's in het BrUG is 'Natuur verankerd in de samenleving': met deze pijler beoogt de provincie om investeringen vanuit de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) tot stand te brengen. De provincie werkt hier op verschillende manieren aan. De provincie zoekt samenwerking met "vrijwilligers, burgerinitiatieven, gemeenten en sociaal ondernemers en beweegt mee met de energie en veerkracht van deze partijen als ze bijdragen aan het provinciale beleid". Van geval tot geval wordt bekeken hoe de provincie het beste kan ondersteunen. Soms kan dat een startsubsidie zijn, kennisuitwisseling, uitvoering van onderzoek of de opbouw en ondersteuning van structurele samenwerkingsverbanden ([www.brabant.nl](http://www.brabant.nl)). Een vooronderstelling achter het beleid is dat wanneer partijen het voordeel zullen zien en ervaren van natuur, bijvoorbeeld voor hun bedrijf, ze dan bereid zullen zijn te investeren in natuur. Deze vooronderstelling wordt specifiek geuit bij het thema zorg in de provincie Noord-Brabant. De 'gezondheidsbaten' van natuurervaringen kunnen leiden tot kostenbesparingen in de zorg. Provincies hopen die baten te kunnen kapitaliseren voor de natuur en partijen te activeren om geld te stoppen in natuurinvesteringen dat kan bijdragen aan zowel groen als gezondheid.

## 4.3 Discussie

We hebben in deze paragraaf de diverse vooronderstellingen beschreven zoals gevonden in beleidsdocumenten of genoemd in interviews met beleidsmakers. We moeten hierbij constateren dat veel vooronderstellingen die we zijn tegengekomen doelen beschrijven (dus maatschappelijke betrokkenheid leidt tot ...), maar meestal niet onderbouwen *hoe* maatschappelijke betrokkenheid zal leiden tot legitimiteit. Het blijven vaak vrij abstracte vooronderstellingen over mogelijke relaties tussen betrokkenheid en legitimiteit. Zo komen we in de bronnen regelmatig de vooronderstelling tegen dat "betrokkenheid leidt tot draagvlak voor natuur en landschap". En enkele keren ook de vooronderstelling dat "maatschappelijke betrokkenheid leidt tot draagvlak voor natuurbeleid". Ook kan geconstateerd worden dat de term legitimiteit weinig wordt gebruikt. Meestal wordt gesproken over draagvlak, dat grote raakvlakken heeft met de term maatschappelijke legitimiteit die wij gebruiken in dit onderzoek.

Concrete verwachtingen over de effecten van het vastgestelde beleid op legitimiteit en de werking van de maatschappelijke betrokkenheid daarbij zijn zeldzaam. Uitzondering is bijvoorbeeld het instrument de Code participatie. De verwachting hierbij is dat meer inspraak leidt tot maatschappelijke legitimiteit, waarbij de Code participatie (een gedragscode) als middel wordt gezien om dat te bereiken. Of bijvoorbeeld de vooronderstelling dat participatie bij Natura 2000-beheerplannen moet leiden tot een afweging van alle belangen, om draagvlak te verkrijgen. Dit is vertaald in de Handreiking Beheer-plannen (LNV), waarin wordt gesteld dat het bevoegd gezag beheerplannen moet opstellen in overleg met belanghebbenden en eigenaren.

Het lijkt erop dat de recentere vormen van beleid die zich richten op actieve betrokkenheid en een responsieve overheid minder, of slechts deels uitgewerkt zijn in een beleidstheorie. Het vrijwilligersprogramma Streekbeheer bijvoorbeeld heeft als doel activering van vrijwilligers en een

---

grotere binding van mensen met natuur; het middel daartoe is begeleiding, advies e.d. van de Stichting Landschapsbeheer Drenthe. Maar voor het verkrijgen van legitimiteit van beleid (wel een doel van enkele betrokkenen) is geen 'middel' opgenomen in het programma. Dit zou misschien iets extra's vragen, bijvoorbeeld de betrokkenen ook informeren en om hun mening vragen over beleid.

Naast het gebrek aan scherpe onderbouwing van verwachtingen over de precieze werking van maatschappelijke betrokkenheid op legitimiteit in de vooronderstellingen, valt ook op dat alle vooronderstellingen positief geformuleerd zijn. In beleidsnotities en interviews staan de mogelijke positieve effecten van burgerbetrokkenheid centraal. Bij veel van de vooronderstellingen zijn ook tegengeluiden denkbaar. Denk aan: 'het aantrekken van private financiering leidt tot verwatering van natuurwaarden' (commercialisering), of: 'binding met natuur leidt tot meer verzet van burgers indien hun waarden worden aangetast' (bijvoorbeeld bij Oostvaardersplassen). Alhoewel kritische geluiden over de schade die recreatie aan de natuur kan toebrengen of over het mogelijk verwateren van natuurdoelen door 'te veel' maatschappelijke betrokkenheid wel in het maatschappelijke debat worden gehoord bij o.a. natuurbeheerders en kritische burgers (Buijs et al., 2017), vinden we deze niet of nauwelijks terug in de documenten van provincies en ministerie van LNV of in de door ons bekeken literatuur.

### **Instrumentele en principiële vooronderstellingen**

We kunnen de vooronderstellingen indelen in een instrumentele en een principiële groep. Er is hierbij wel overlap, d.w.z. sommige van de vooronderstellingen kunnen worden geuit vanuit zowel instrumentele als principiële motieven. In veel gesprekken met ambtenaren die actief werken aan burgerbetrokkenheid komt een sterk principiële overtuiging naar voren dat betrokkenheid van burgers belangrijk is, o.a. omdat dit past in een democratische samenleving: "de natuur is van ons allemaal" (Buijs et al., 2017). Daarom hebben we vooronderstelling 1, die het democratisch belang van inspraak en betrokkenheid benadrukt, vooropgezet in onze lijst van vooronderstellingen. Deze vooronderstelling kan betrekking hebben op zowel een representatieve als een participatieve opvatting over natuur. Bij een representatieve democratie gaat het dan vooral om inspraak, terwijl in een participatieve democratie de invulling vooral via actieve betrokkenheid vorm krijgt.

Ondanks het belang van deze principiële vooronderstelling, blijken de meeste andere vooronderstellingen vooral gebaseerd te zijn op een instrumentele visie op betrokkenheid. Ze veronderstellen dat betrokkenheid zal leiden tot betere, snellere uitvoering van beleid of het dichterbij brengen van overheidsdoelen. Dit geldt vooral voor: *Grotere maatschappelijke legitimiteit leidt tot betere implementatie van beleid (V8)*, *Besluitvorming, regie of implementatie door actoren die 'dichter bij burgers' staan leidt tot grotere maatschappelijke legitimiteit (V6)*, *Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers (V4)*, *Inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur leiden tot nieuwe financieringsbronnen (V10)*, *Actieve burgers leveren een waardevolle bijdrage aan natuurbehoud, met name in de directe leefomgeving (V9)* en *Inspraak van burgers in overheidsbeleid vergroot politieke en maatschappelijke legitimiteit (V7)*.

Meerdere vooronderstellingen kunnen zowel instrumenteel als principieel worden geïnterpreteerd. Dit geldt voor de beide vooronderstellingen uit cluster 1: *Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur (V2)*, *Actief burgerschap draagt bij aan een sterke binding met natuur bij de deelnemers (V3)*, en *Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers leidt tot grotere maatschappelijke legitimiteit (V5)*.

### **Vooronderstellingen en sturingsstijlen**

Vooronderstellingen hangen samen met sturingsstijlen. Bij een sturingsstijl als Rechtmatige overheid zien we, bij het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid, vooral aandacht voor het verruimen van inspraak en betrokkenheid in besluitvormingsprocessen. Inspraak is staand beleid, met duidelijke formele richtlijnen voor inspraak. We zien wel in de bestudeerde literatuur aandacht voor *verruiming* van inspraak, in de vorm van meedenk-mogelijkheden en mogelijkheden om input te leveren. De vooronderstellingen die we daarbij tegenkomen, zijn dat meepraten bij besluitvorming moet leiden tot een goede afweging van alle belangen en dat het serieus nemen van eigen initiatieven van burgers bij overheidsprojecten zal leiden tot betere besluitvorming. Hierbij zien we meer instrumentele motieven

---

(besluitvorming zal efficiënter, sneller, beter verlopen), maar ook wel principiële motieven voor maatschappelijke betrokkenheid (het hoort).

De sturingsstijl netwerkende overheid komen we af en toe tegen. Bijvoorbeeld Green deals kunnen daaronder worden geschaard. Bij Green deals is het vergroten van legitimiteit van beleid geen expliciet doel, en zien we hier ook geen vooronderstellingen over. Bij een publicatie over het ILG wel: door de regie voor gebiedsprocessen (= netwerkende overheid) bij provincies te leggen, wordt verwacht dat er draagvlak kan worden gerealiseerd onder burgers. Bij de evaluatie wordt geconstateerd dat de samenwerking echter meer plaatsvond met organisaties en gebiedspartners en niet met individuele burgers. Ook wanneer provincies de regie voor gebiedsprocessen bij maatschappelijke partners leggen, verwachten beleidsmakers meer maatschappelijke legitimiteit van beleid. Hierbij zien we veel instrumentele motieven, en soms principiële motieven voor maatschappelijke betrokkenheid.

De sturingsstijl presterende overheid komen we redelijk vaak tegen, bijvoorbeeld in de vorm van contracten met maatschappelijke partners om het natuurbeleid uit te voeren. Hierbij wordt meer maatschappelijke legitimiteit verwacht, omdat deze organisaties dichter bij de gebieden en de burger opereren dan de overheid. Maar ook bijvoorbeeld vrijwilligerswerk dat in dienst staat van overheidsdoelen (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk via terrein behorende organisaties). De presterende overheid is het meest verbonden met instrumentele motieven voor maatschappelijke betrokkenheid.

De sturingsstijl responsieve overheid komen we veel tegen, zowel bij de actieve betrokkenheid (zoals ruimte geven aan burgerinitiatieven), maar ook wel bij meepraten met beleid en ruimte bieden om ideeën en natuurbeelden van burgers mee te nemen bij beleid. Deze stijl is het nauwst verbonden met principiële motieven voor maatschappelijke betrokkenheid: beleidsmakers vinden volgens hun democratieopvatting dat de participatieve democratie in deze tijd hoort.



---

# 5 Literatuurverkenning over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit

## 5.1 Inleiding

Betrokkenheid kent meerdere vormen en legitimiteit kent verschillende dimensie, zoals in Hoofdstuk 2 is besproken. Dit komt ook in de behandeling in de literatuur van de relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit naar voren. De bevindingen in dit hoofdstuk hebben dan ook betrekking op allerlei vormen van betrokkenheid, variërend van participatie in beleidsprocessen (de burger als 'beslisser') tot betrokkenheid in een burgerinitiatief (waarin 'beslisser' en 'beschermer' vaak gecombineerd wordt; zie Hoofdstuk 2). In de internationale literatuur kwamen we vooral participatie van stakeholders in beleid tegen. Hierbij gaat het lang niet altijd specifiek over burgers, maar vaak ook over ngo's/belangenorganisaties of bedrijven.

We behandelen nu de belangrijkste bevindingen uit de literatuur over de invloed van burgerbetrokkenheid op legitimiteit. Waar mogelijk geven we hierbij aan om welke vorm van betrokkenheid en welke vorm van legitimiteit het gaat. In navolging van de literatuur ligt de nadruk op input-throughput-output-legitimiteit en op maatschappelijke legitimiteit (in Engelstalige literatuur vaak *public support of consent* genoemd).

In deze paragraaf geven we de belangrijkste bevindingen weer uit ons literatuuronderzoek. Vanwege de beschikbare tijd hebben we ons daarbij moeten beperken tot de dominantste onderwerpen in de internationale literatuur. Deze hebben vooral betrekking op de democratische waarde van betrokkenheid (Vooronderstelling 1), de bijdrage van natuurervaringen aan binding met natuur (Vooronderstelling 2) en de vooronderstellingen uit cluster 5 over het belang van participatie en inclusief natuurbeleid voor maatschappelijke legitimiteit (Vooronderstellingen 7, 9 en 10). Internationaal is er (met enige uitzonderingen, zie Krasny and Tidball, 2012) minder aandacht voor de rol van actief burgerschap op betrokkenheid (Vooronderstelling 3), over de invloed van binding op actieve betrokkenheid (Vooronderstelling 4) en of besluitvorming dicht bij burgers tot meer maatschappelijke legitimiteit leidt (Vooronderstelling 8). Over vooronderstelling 6 (actieve betrokkenheid draagt bij aan natuur) is internationaal weinig onderzoek gedaan, maar in Nederland des te meer. We verwijzen hierbij naar de Nederlandse studies voor een overzicht (Mattijssen, Buijs, and Elands, 2018; Vullings et al., 2018; Buijs, Mattijssen and Elands, 2016; Bredenoord et al., 2020). Over vooronderstelling 5 (inclusief natuurbeleid leidt tot nieuwe financieringsbronnen) hebben we internationaal weinig empirisch onderzoek gevonden dat betrekking heeft op een Europese of Amerikaanse context, terwijl het beperkte onderzoek in Nederland een sterk wisselend beeld geeft. We bespreken nu de bevindingen over de vooronderstellingen uit Hoofdstuk 4.

## 5.2 Bevindingen in de literatuur

### **Betrokkenheid als democratische waarde**

Er zijn enkele studies gevonden die empirisch onderzocht hebben hoe belangrijk politieke legitimiteit en betrokkenheid als democratische waarde zijn (Rantala, 2012). Op basis van een analyse van 670 teksten van inspraak en ingezonden brieven over de ontwikkeling van het Bosprogramma in Finland concluderen zij dat meer dan de helft van alle argumenten die worden genoemd als argument voor betrokkenheid, betrekking heeft op democratische principes, waarbij zowel het belang van input-, throughput- als output-legitimiteit wordt genoemd (ibid.).

Wat betreft de input-legitimiteit noemen de schrijvers in hun ingezonden reactie: soevereiniteit van het volk, een stem voor de mensen, bevolkingsparticipatie, openheid, het voorstellen van

---

alternatieven en urgentie. Consensus en door de meerderheid gedragen regels kwamen als meest prominente throughput-principes naar voren. Democratische output-legitimiteit ging over aansprakelijkheid, verantwoordelijkheid, samenwerking, gecommiteerd zijn, responsiviteit, de mogelijkheid tot appelleren, geloofwaardigheid, omvattendheid en begrijpelijkheid.

Er was tussen de schrijvers van de ingezonden brieven weinig verschil wat betreft de principes van politieke legitimiteit. Maar er waren significante verschillen wat betreft de prestatie van de besluitvormingsprocessen. Er waren twee keer zoveel negatieve als positieve oordelen over de prestaties van de besluitvormingsprocessen. Dus er waren onderlinge verschillen in de waardering van het beleids-ontwikkelingsproces voor het tot stand komen van het Bosprogramma in Finland.

### **Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur**

Soga en Gaston (2016) vonden op basis van een uitgebreide literatuurreview (31 studies) dat minder en minder mensen, met name kinderen, dagelijks contact met de natuur hebben. Dat verlies aan interactie ('extinction of experience') met natuur betekent niet alleen dat de lange lijst van baten van natuur vermindert, maar ook vermindert het de ontwikkeling van positieve emoties, grondhouding en gedrag met betrekking tot de omgeving. Deze serieuze implicaties geven volgens hen het belang aan van het weer verbinden van mensen met natuur, evenals het richten van onderzoek en beleid op bewustwording van het verloren gaan van natuurervaring. Als oorzaken van het verlies aan interactie noemen ze de toenemende bevolkingsdichtheid, technologische veranderingen en daaraan gerelateerde zittende bezigheden (internetten, gamen, ...), buitenervaringen die vervangen worden door virtuele ervaringen, micromanagement van kinderen en hun tijdsbesteding. Kellert (2002, geref. in Soga en Gaston, 2016) merkt op dat de samenleving zo vervreemd is van haar natuurlijke oorsprong dat ze niet meer herkent dat de mens als soort afhangt van de natuur als een voorwaarde voor groei en ontwikkeling. Wilson (1984) gebruikt in dit kader de *biophilia*-hypothese: dat de mens ontwikkeld is in een natuurlijke context en er daardoor op geëvolueerd, van afhankelijk en mee verbonden is.

Soga en Gaston (2016) geven een opsomming van de mechanismen via welke de emotionele betrokkenheid invloed heeft op draagvlak voor natuurbeleid, gebaseerd op meest empirisch onderzoek. Het gaat om een samenspel van mechanismen, waarbij sommige meer direct, andere minder direct te maken hebben met dat draagvlak. De oriëntatie op natuur is een reden voor mensen om de natuur-ervaring op te zoeken. In de mate waarin die oriëntatie daarbij een rol speelt, is nog niet voldoende inzicht. In een studie in Australië vond men dat die oriëntatie een belangrijker drijfveer is voor het opzoeken van natuur dan de aanwezigheid van groen in de buurt (Lin et al., 2014, geref. in Soga en Gaston, 2016).

Positieve emotionele verandering ten aanzien van natuur maakt een natuurgerichte houding en gedrag los (Capaldi et al., 2014; Ewert et al., 2005; Wells en Lekies, 2006; Collado et al., 2013; geref. in Soga en Gaston, 2016). Hiermee komen we een stap dichterbij het punt van draagvlak voor natuur(beleid): de emotionele betrokkenheid bij natuur leidt tot donaties voor natuur, natuurvriendelijk consumeren, en waarschijnlijk eerder stemmen op politieke kandidaten met hart voor de natuur (Nord et al., 1998).

Een negatieve ontwikkeling in de affectie met natuur gaat gepaard met verminderd natuurvriendelijk gedrag, negatieve beïnvloeding van anderen – met name van invloed op kinderen, minder natuurervaringen, het publiek acceptabel vinden van achteruitgaande milieuumstandigheden. Pauly (1995, geref. in Soga en Gaston) spreekt van het *shifting baseline*-syndroom (Pauly, 1995): doordat mensen alleen refereren aan de situatie die ze zelf gekend hebben en dus niet weten wat voor hen de situatie was, kan een negatieve trend onderschat worden. Deze mechanismen tezamen (minder natuurvriendelijk gedrag, negatieve beïnvloeding, minder ervaringen, shifting baseline) kunnen op hun beurt weer leiden tot achteruitgang in natuurervaring. Concluderend kunnen we stellen dat interactie met natuur, in samenhang met de emotionele betrokkenheid die er sterk aan relateert, een van de voorwaarden is voor draagvlak voor natuurbeleid. Maar emotionele betrokkenheid hoeft niet altijd tot maatschappelijke legitimiteit te leiden. Studies rondom het conflict in de Oostvaardersplassen laten zien dat tegenstanders van het beleid zich zeer betrokken voelden bij het gebied en de dieren. Die betrokkenheid leidde juist tot verzet.

---

Luttik et al. (2014) geven voorbeelden van toegenomen betrokkenheid bij natuur door burgerinitiatieven verspreid over Nederland (die werden onderzocht in het kader van het programma Groen Dichterbij). De voorbeelden werden gevonden door een enquête onder deelnemers en omwonenden van de burgerinitiatieven.

In eerdere Nederlandse studies zijn positieve effecten gevonden van natuurbelevingsprogramma's (zoals Het Bewaarde Land) voor kinderen op kennis, houding en gedrag. Deze effecten zijn voor vele buitenprogramma's aangetoond. Ook eerdere studies hebben dat effect aangetoond (zie bijvoorbeeld De Bruyn, 2005 en de overzichtsstudie van Rickinson (2004)). Over de effecten van natuur- en milieu educatie zijn de effecten minder duidelijk. Weliswaar bestaat er een Nederlandse studie met positieve uitkomsten hierover, maar de effecten die daarin gevonden zijn, zijn klein (Smit et al., 2006). Deze studie vindt dat oud-leerlingen die op de basisschool meer natuur- en milieueducatie hebben gehad meer kennis en een positievere houding en gedrag hebben ten aanzien van natuur en milieu dan oudleerlingen die vroeger minder natuur- en milieueducatie hebben gehad. Het valt echter niet uit te sluiten dat de ouder-populatie van beide scholen hier ook invloed op hebben gehad.

De impact van actieve burgerbetrokkenheid op maatschappelijke legitimiteit wordt in de literatuur ook ondersteund. Er zijn vele studies die laten zien dat actieve betrokkenheid de legitimiteit van natuurbehoud vergroot, maar die hebben meestal geen betrekking op burgerinitiatieven (Andersson et al., 2014; Krasny and Tidball, 2012; Nassauer, 2011; Folke et al., 2011; Pagès, Fischer and Van der Wal, 2018). Overigens speelt hierbij wel het kip-en-het-ei-probleem: leiden burgerinitiatieven tot meer betrokkenheid of leidt betrokkenheid tot meer burgerinitiatief?

### **Rekening houden met ideeën en natuurbelden van burgers vergroot maatschappelijke legitimiteit**

Volgens Mohedano Roldan et al. (2019) levert de literatuur enig bewijs dat lokale gemeenschappen meer bereid lijken zich te voegen naar en in te zetten voor lange termijn biodiversiteitsbehoud als hun kennis en mening onderdeel worden van de besluitvormingsprocessen in natuurbeschermingsgebieden. Ze noemen daarbij negen studies naar participatie in natuurreservaten die dit bewijs leveren: Mascia et al., 2003; Fu et al., 2004; Pretty & Smith, 2004; Gelcich, Edwards-Jones, & Kaiser, 2005; Andrade & Rhodes, 2012; Young et al., 2013 en Newig & Fritsch, 2009.

Tegelijk lijkt er het streven te bestaan naar consensus rondom beschermingswaarden en de neiging om afwijkende visies – bijvoorbeeld van burgers – buiten beschouwing te laten (Turnhout, Van Bommel and Aarts, 2010), hetgeen juist weer kan leiden tot conflicten. De waarden van de machtigere groep kunnen dan gaan domineren, hetgeen kan leiden tot een gebrek aan legitimiteit bij andere groepen (Arts, Buijs and Verschoor, 2018). Zeker als de processen ontaarden in een machtsstrijd waarin sommige partijen bewust of onbewust buitenspel worden gezet en daarmee onvoldoende invloed hebben en zich niet gehoord voelen (Behagel & Turnhout, 2011). Dergelijke processen kunnen ook subtieler lopen, waarbij stakeholders wel erkend worden als belanghebbenden, maar hun argumenten als niet-legitiem worden weggezet (Arts, Buijs and Verschoor, 2018), waardoor partijen gedurende het beleidsvormingsproces alsnog buiten spel gezet worden. Hun teleurstelling lijkt tot belangenconflicten te leiden tussen actoren op verschillende niveaus (Rabe, 2017). (Zie ook Young et al., 2012; p. 369.)

Coscieme et al. (2020) gaan in op emotionele betrokkenheid in hun studie naar zestig conceptualisering van natuur in verschillende – onder meer inheemse – culturen. De auteur geeft goed aan dat verschillende waarden belangrijk zijn om mee te nemen: 'Policy is the formalisation of practices' (Clark, 2002; Game et al., 2015, geref. in Coscieme et al., 2020). Als men vanuit dit concept redeneert en die conceptualisering in dat beleid vervat, dan wordt automatisch dat beleid legitiem. Coscieme et al. (2020) vonden dat beleid dat goed paste bij de lokale conceptualisering van natuur leidde tot allerlei nieuwe en ondersteunende initiatieven door de lokale Maja's in Peru. Rekening houden met lokale waarden draagt dus bij aan legitimiteit (Coscieme et al., 2020). Maar ook beleids-aansluiting bij lokale praktijken leidt dan automatisch tot legitimiteit.

Rekening houden met lokale kennis (*situated knowledge*) wordt belangrijk gevonden (Coscieme et al., 2020). Leinoo en Peltomaa (2012) schetsen legitimiteit als een zeer context specifiek fenomeen. Ze onderzochten een casus waarin de media (samen met burgers) in een lokaal proces situationele

---

legitimiteit creëerden door de overtuiging, acties en praktijk van enkele burgers voorop te stellen. In deze casus door Leino en Peltomaa (2012) lijkt het te gaan om 'constructie' van of discursieve beïnvloeding van wat legitiem is, of beter wat legitiem zou moeten worden gevonden. Voor de herkomst van het begrip 'situatieve legitimiteit' verwijzen de auteurs naar [Jasanoff & Martello \(2004\)](#). Aalbers en Sehested (2018) vinden in een casestudie van een groenontwikkelings- en beheerinitiatief door burgers in Diepenheim, dat de baten ervan gerelateerd zijn aan de 'situated knowledge' van de betrokken burgers en dat die kennis kan leiden tot het benoemen van andere kwaliteiten van het groen in de woonomgeving.

#### *Aanhaken bij lokale praktijken*

Het aanhaken op lokale praktijken help ook om de legitimiteit te vergroten. In hun studie schrijven Leino en Peltomaa (2012) dat het concept kennis nauw verbonden is met actie en met netwerken. "Kennis wordt geproduceerd in praktijken, in processen waarin informatieve claims met betrekking tot de omgeving worden gemaakt en deze op hun significantie beoordeeld worden. Gesitueerde kennis kadert niet alleen de grenzen en mogelijkheden van creativiteit in, het vormt ook de interpretaties van legitimiteit." Het Europese Greenscom-onderzoek hanteerde de concepten *knowledge of place* voor de kennis van participanten en *spatial knowledge* voor de kennis van ruimtelijke planners, om onderscheid te maken tussen deze twee soorten kennis en de verschillende praktijken die eraan gerelateerd zijn.

In de literatuurreview komen verschillende schaalniveaus van participatie aan bod: participatie in internationaal beleid, zoals EU- of Biosfeer-beleid, maar ook in nationaal, regionaal en lokaal beleid. Het aansluiten bij lokale kennis en waarden en praktijken zal verschillend vertaald moeten worden of naar voren komen voor elk van deze verschillende beleidsniveaus. Aalbers (2018) onderscheidt publiek of collectief belang op regionaal niveau en private belangen op lokaal niveau met betrekking tot natuur in stedelijk gebied, waarbij de private belangen vooral op lokaal niveau meegenomen zouden moeten worden in local governance (Tabel 5.1).

#### **Het belang van mate van burgerparticipatie in het beleidsproces**

Er zijn in de literatuur veel normatieve argumenten waarin wetenschappers en beleidsmakers beweren dat burgerparticipatie kan leiden tot meer transparantie, versterkte vertegenwoordiging van anders gemarginaliseerde groepen en kennis kan verschaffen om probleemoplossend vermogen te vergroten. Zo sommen Mohedano Roldán et al. (2019) diverse veronderstelde baten op van burgerparticipatie: burgerparticipatie zou een vereiste zijn voor duurzame ontwikkeling, zou bijdragen aan de legitimiteit van natuurgebieden, aan de compliance en zou de uitvoering verbeteren, o.a. door dialoog en afweging en het delen van macht, risico en belangen, co-eigenaarschap, etc. Ook Fors et al. (2015) suggereren in een uitgebreide review over governance van stedelijk groen dat in de literatuur veel meer aandacht wordt besteed aan het bespreken van argumenten waarom burgerbetrokkenheid belangrijk zou zijn dan aan het empirisch onderzoeken van diezelfde argumenten. In de empirische studies uit haar review werd zelden empirisch bewijs gevonden voor de bijdrage van participatie aan de kwaliteit van stedelijk groen. Mohedano Roldán et al. (2019) kijken naar de invloed van de keuze van stakeholders die meedoen op de legitimiteit van de beleidsresultaten volgens elk van deze stakeholders. Opvallend is dat ook zij in hun zeer uitgebreide en systematische kwantitatieve en kwalitatieve studie (92 biosfeerreservaten in 36 landen met een herhaalde survey) geen relatie vinden tussen het niveau van participatie van specifieke stakeholders volgens de ladder van Arnstein<sup>3</sup> en de legitimiteit van het beleid volgens die groep stakeholders. Het geven van goede informatie (de laagste trap op de ladder) lijkt de belangrijkste factor in de mate van legitimiteit. Processen waar meer inspraak en betrokkenheid mogelijk was, bleken niet meer legitimiteit op te leveren. Sterker, hoe hoger op ze in de participatieladder stijgen richting intensere participatie, hoe lager de support die ze vonden voor de biosfeerreservaten. Biosfeerreservaten die een bredere set van stakeholders informeerden, ervoeren een hoger niveau van draagvlak onder de lokale gemeenschap. Daarbij heeft informatie het grootste effect en vertegenwoordiging het kleinste effect. Met een tweede model vinden ze dat het betrekken van meer stakeholders in de informatieactiviteiten samengaat met een stijging van algemene legitimiteit van het biosfeerreservaat (p. 194). Goede informatie (over het beleid) van een brede set van stakeholders komt dus naar voren als het effectiefst in het bereiken van legitimiteit onder de lokale gemeenschap.

---

<sup>3</sup> De ladder van Arnstein toont met verschillende gradaties van participatie, maar onderscheid niet de bestuursstijl van de overheid die correspondeert met de participatievorm van de maatschappelijke actoren, zoals Propper wel doet.

---

## Invloed van de kwaliteit van het participatieproces

Ondanks verschillen van inzicht over de invloed van de vorm van participatie blijkt de literatuur wel volstrekt eenduidig over het belang van een goede kwaliteit van betrokkenheid. Politieke legitimiteit in de vorm van input-, throughput- en output-legitimiteit is essentieel. Alleen als het participatieproces goed is, kan betrokkenheid leiden tot meer maatschappelijke legitimiteit. Een goed proces is daarmee een voorwaarde, maar geen garantie voor resultaat. Het gaat dan vaak om participatie in *besluitvorming*. De kwaliteit van de participatieprocessen, transparantie, uiteindelijke verantwoordelijkheid is een belangrijk punt van aandacht dat bepalend is voor uiteindelijke legitimiteit (Turnhout, Van Bommel and Aarts, 2010). Birnbaum et al. (2015) vinden met behulp van statistische analyse van data van vijf participatiecases in ecosysteem gebaseerd kustbeheer in Zweden, dat de kwaliteit van de deliberatieve participatie (gezamenlijke beraadslaging) een positief effect had op de geobserveerde legitimiteit. Daarbij waren het vooral de instrumenteel-inhoudelijke issues die ervoor zorgden dat de procedures als eerlijk werden ervaren en dat er steun voor het beleid was, meer dan de kwaliteit van het gezamenlijke en democratische proces. Hogl et al. (2012) concluderen op basis van twaalf empirische studies dat betrokkenheid en participatieve vormen van governance niet per se een garantie bieden voor meer legitiem en effectief beleid. Sommige participatieve processen leken de legitimiteit te verhogen en te leiden tot substantiële procedurele en institutionele veranderingen, maar andere cases gaven een pessimistischer resultaat.

Uit de literatuurreview komt niet alleen naar voren dat vooral de kwaliteit van het proces invloed heeft op legitimiteit, maar ook dat die kwaliteit vaak te wensen overlaat. "The proces is a black box", schrijft Abels (2007), waar het gaat over het participatief beoordelen van technologie. En uit de studies naar participatie in natuurbeleid komt ook zo'n beeld naar voren, bijvoorbeeld dat het proces vaak rommelig is (zie onder meer Spagnuolo, 2009; Hogl et al., 2012; Bogaert en Leroy, 2008). Young et al. (2012, p. 369) melden dat stakeholderparticipatie niet alleen kostbaar is in tijd en middelen, maar als het slecht wordt uitgevoerd, ook nog eens kan leiden tot grotere sociale conflicten.

In de bestuurskundige literatuur zijn vele beschrijvingen van goede vormgeving van beleid te vinden. Deze hebben betrekking op input- en throughput-legitimiteit.

Input-legitimiteit wordt vergroot als burgers en andere stakeholders:

- De mogelijkheid hebben om issues op de politieke agenda te plaatsen;
- Kunnen participeren in verschillende fasen van de beleidscyclus;
- De mogelijkheid hebben bestuurders ter verantwoording te roepen;
- Responsiviteit vinden bij gekozen politici met betrekking tot hun belangen.  
(Eshuis and Edwards, 2013; Scharpf, 1997; Risse and Kleine, 2007; Leistra, 2014)

Throughput legitimiteit wordt vergroot als:

- Relevante informatie beschikbaar is;
- Ruimte bestaat voor deliberatie;
- Het proces van input naar output transparant is;
- Het beleid en het beleidsproces voldoen aan de (grond)wet;
- Er een goede afweging plaatsvindt tussen verschillende belangen in beleidsvorming;
- De procedures (en uitkomsten) passen in bestaande juridische randvoorwaarden;
- Duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het proces en de uitkomst.  
(Bekkers et al., 2007; Demidov, 2018; Leistra, 2014; Eshuis and Edwards, 2013; Scharpf, 1997)

Ook in onze literatuurreview vonden we diverse suggesties. Zo somt Fernandez (2008) de voorwaarden voor betere processen op, waarbij zowel input, throughput als output aan bod komen:

- Wettelijke compatibiliteit: voldoen de procedure en voorgestelde uitkomsten aan de bestaande wetgeving?
- Aansprakelijkheid: wie is aansprakelijk voor het besluit en de uitkomsten ervan?
- Belangenvertegenwoordiging: zijn alle relevante belangen meegenomen of op zijn minst vertegenwoordigd geweest?
- Transparantie: zijn regels en aannames transparant voor deelnemers en buitenstaanders?

---

Bij de derde voorwaarde (belangenvertegenwoordiging) lijkt ons de beoordeling van wat relevant is een heikel punt, omdat daar verschillende ideeën over kunnen bestaan tussen de deelnemers. We refereerden eerder al aan machtsposities die input kunnen delegitimiseren. Dat een belang niet relevant is, is dan wellicht ook snel gezegd.

Vertrouwen wordt door Young et al. (2015; geref. in Mohedano Roldan et al.) genoemd als een aspect van legitimiteit. De aard van het proces kan daaraan bijdragen of aan afdoen, verwachtingsmanagement speelt onder meer een rol.

In de empirische studies die we hebben geanalyseerd, vinden we onderbouwing voor een aantal van bovengenoemde criteria. Zo constateren Birnbaum et al. (2015) op basis van hun statistisch onderzoek naar stakeholdersupport voor nationaal kustbeleid in Zweden dat de geobserveerde kwaliteit van de afwegingen tijdens het participatieve proces een positief effect had op de legitimiteit van dat beleid. Daarbij werd echter wel gevonden dat de instrumenteel-inhoudelijke beschouwingen doorslaggevend waren voor dat kwaliteitsoordeel, niet zozeer de deliberatief-democratische kwaliteiten.

Goede informatie en transparantie over verantwoordelijkheid en over hoe er omgegaan wordt met de inbreng (Hogl et al., 2012) dragen volgens de studies bij aan de legitimiteit van het uiteindelijke beleid. Daar brengen Lindgren et al. tegenin dat er een onvermijdelijke trade-off tussen input- en output-legitimiteit bestaat, waarover volgens hen veel auteurs het eens zijn, maar die door andere ontkend wordt. Ze vatten dit samen als het verschil tussen 'bestuur voor mensen' en 'bestuur door mensen'. In de inleiding refereerden we al aan de principiële verschillende uitgangspunten van representatieve versus participatieve democratie. Volgens Hogl et al. (2012) geven hun casestudies uitgesproken bewijs voor een link tussen de breedte van belangenvertegenwoordiging en de beoordeelde mate van legitimiteit.

Diverse auteurs benadrukken dat slecht uitgevoerde processen een negatieve invloed hebben op de legitimiteit van het beleid. Een participatieve aanpak kan leiden tot machtsstrijd tussen actoren, hetgeen ten koste kan gaan van de legitimiteit van het natuurbeleid (Bogaert en Leroy, 2008). Uit een studie naar het Vlaams natuurbeleid blijkt dat de daar hernieuwde en nu participatieve aanpak leidde tot politieke en maatschappelijke strijd, versterkt door een rommelige publieke participatie strategie. De FEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) aanpak had de legitimiteit van het Vlaams natuurbeleid in het algemeen volgens de auteurs op het spel gezet. Zoals eerder vermeld, kan het zelfs de legitimiteit van het gekozen bestuur ondermijnen/collectieve instellingen eroderen. Schade aan de legitimiteit kan ook ontstaan als onduidelijk is wie er verantwoordelijk is (Hogl et al., 2012).

**Tabel 5.1** Onderscheid tussen collectief en privaat belang op verschillende schalen (Bron: Aalbers 2018).

public interests	private interests
<p>Preservation and integration of nature and greenstructure in urban development in a functional urban area, e.g. Potschin and Haines-Young 2011, Opdam et al., 2006), countering the dichotomy (UN Habitat III 2016), in view of</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• preserving the earth's life support (Constanza, 1997);</li> <li>• benefits from urban ecosystem services (e.g. Luederitz et al., 2015; Tzoulas et al., 2007);</li> <li>• reducing use of resources from rural areas and across the globe (e.g. Troy, 2000);</li> <li>• countering scarcity and related socio-ecological inequality (e.g. Aalbers et al., 2014; Damigos and Anyfantus, 2011; Poudyal et al., 2009; Grochowski, 2008; Perpar, 2008; Morancho, 2003; Luttik, 2000; Brueckner et al., 1999).</li> </ul>	<p>Local, neighbourhood greenspace in contribution to quality of living environment and daily interaction with nature and enjoyment of its benefits (Choumert and Salanié, 2008 referring to Jim &amp; Chen 2006; Kaplan and Austin, 2004; Frumkin, 2001; Kaplan and Kaplan, 1989; Schroeder, 1988; Grahn and Stigsdotter, 2003; Stigsdotter and Grahn, 2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• material values of nature (e.g. Troy, 2000);</li> <li>• financial value of nature (e.g. Luttik, 2000);</li> <li>• health and wellbeing (Hartig et al., 2014; Tzoulas et al., 2007)</li> <li>• emotional attachment to nature (e.g. Jones et al., 2016) and learning about nature by interaction (Luttik et al., 2014; Weick et al., 2011)</li> <li>• preferences and meanings varying between groups of urbanites (e.g. Kabish et al., 2016; Aalbers and Bezemer, 2005; Aalbers et al., 2006).</li> </ul>
<p style="text-align: center;">variety in conceptions of greenspace or nature between scientific fields (e.g. Ostrom, 2009; Tzoulas et al., 2007; Uy and Nakagoshi, 2008; Fisher and Unwin, 2005)</p>	

In Aalbers en Sehested (2018) en Aalbers et al. (2014; 2018) wordt op basis van empirisch onderzoek aangetoond wat het effect is van burger- en bedrijfsinitiatieven op de kwaliteit van de stedelijke natuur: de kennis en waarden van deze partijen dragen bij aan een ander soort (openbaar) groen dan dat gemeenten zelf gewoon zijn te realiseren. De stedelijke natuur die uit de initiatieven voortkomt, sluit nauwer aan bij de lokale waarden en praktijken. De burgerinitiatieven realiseren een soort groen dat onderdeel is van het persoonlijk leven (Aalbers et al., 2014).

### Burgerinitiatieven en legitimiteit

Burgerinitiatieven worden vaak gezien als een oplossing voor het legitimiteitstekort van overheidsbeleid. De relatie tussen burgerinitiatief en maatschappelijke legitimiteit is echter complexer. Vanzelfsprekend zullen de uitkomsten van een burgerinitiatief door de deelnemers als legitiem worden beschouwd. De maatschappelijke legitimiteit hangt echter niet alleen van het oordeel van de deelnemers af, maar ook van het oordeel van andere belanghebbenden, zoals buurtbewoners, bedrijven of anderszins. In onze ogen is het ook voor burgerinitiatieven van belang om te kijken naar de driedeling *juridische, politieke en maatschappelijke* legitimiteit.

Burgerinitiatieven functioneren vaak in een juridische context. De grond is vaak van andere partijen, waarvoor gebruiksovereenkomsten worden afgesloten. En voor het aanvragen van subsidies wordt vaak gevraagd om een formele structuur voor het initiatief, zoals een stichting (Van Dam, Salverda, and During, 2014). Dergelijke formalisering van relaties wordt als lastig ervaren door vooral kleinschalige burgerinitiatieven, hetgeen kritische vragen kan oproepen over een te grote nadruk op de juridische legitimiteit van initiatieven. Veel overheden proberen meer flexibelere en toegankelijker structuren te ontwikkelen. Langeveld en Westerink (2020) laten echter zien dat juridische verankering in bestaande planningsstructuren juist kan bijdrage aan de politieke legitimiteit van een initiatief. Door expliciet aansluiting te zoeken bij bestemmingsplannen etc. wordt niet alleen de borging, maar ook de politieke en mogelijk de maatschappelijke legitimiteit vergroot (ibid.).

In de literatuur worden soms vragen gesteld bij de politieke legitimiteit van burgerinitiatieven. De activiteiten van initiatieven hebben vaak impact op grotere groepen belanghebbenden dan gerepresenteerd in het initiatief. In hoeverre zijn ze inclusief, en zijn alle belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming? Studies hebben laten zien dat initiatieven vaak geen goede afspiegeling zijn van

---

de bevolking, met een oververtegenwoordiging van blanke Nederlanders zonder migratie-achtergrond. Dit knelpunt wordt door veel initiatieven erkend, en ze proberen vaak deze input-legitimiteit van hun initiatief te waarborgen (Buijs en Boonstra, 2020).

Birnbaum et al. (2015) suggereren dat burgerorganisatie soms tekortschieten in politieke legitimiteit, omdat ze geen verantwoording afleggen bij kiezers en vaak een zeer beperkt belang vertegenwoordigen. Dergelijke discussies over politieke legitimiteit raken natuurlijk aan de sturingsstijl waarbinnen ze plaatsvinden. Verantwoording bij de kiezer past vooral goed in een hiërarchische stijl. Binnen een meer netwerkende of responsieve governancestijl bestaat echter ook een uitdaging om verantwoording af te leggen aan de (lokale) gemeenschap. Sommige initiatieven, zoals Stichting het Markdal, besteden daar expliciet aandacht aan (Langeveld en Westerink, 2020).

In hoeverre burgerinitiatief bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid komt weinig aan bod in de literatuur. Zoals gezegd, intern, onder de deelnemers, zal de legitimiteit vaak groot zijn. Extern, onder andere belanghebbenden, is dat moeilijker vast te stellen.

Onderzoek laat zien dat overheden vooral burgerinitiatieven ondersteunen (en daarmee vaak mogelijk maken en legitimeren) die aansluiten bij overheidsdoelen. Burgerinitiatieven hebben hierbij zelfs de neiging om hun doelen aan te passen aan wat inhoudelijk wordt verwacht, en hun werkwijze aan wat procedureel wordt verwacht (Dam, Duineveld and During, 2014). Als dus de output-legitimiteit door bestuurders als hoog wordt ervaren – ze leveren een bijdrage aan publieke waarden die door de overheid als belangrijk worden beschouwd – en ze werken volgens bestaande werkwijzen, worden dergelijke initiatieven als goed en waardevol gezien en krijgen ze bestuurlijke erkenning: “The ‘good’ citizen is proactive, incorporates governmental objectives in his actions, is capable of setting up a reliable organization resembling or at least being suitable to those of the government, relies on reason and formal expert judgement and incorporates the interests of a wider community.” (Van Dam, Salverda and During, 2014; p. 13). Zeker het belang van output die past binnen bestaande overheidsdelen kan gezien worden als een instrumentele kijk op betrokkenheid van burgerinitiatieven (zie Hoofdstuk 2).

## **Overige bevindingen**

### **Sturingsstijl en legitimiteit**

In de internationale literatuur wordt geen gebruik gemaakt van de in Nederland dominante visie van Van der Steen (2013) over sturingsstijlen. Een belangrijk onderscheid dat wel vaak terugkomt, is tussen representatieve en participatieve (of deliberatieve) democratie. Participatieve en representatieve democratie hanteren daarbij andere criteria voor legitimiteit (Hogl et al., 2012). Sommige literatuur is kritisch wanneer over participatieve democratie wordt gesproken, vanwege de beperkte focus op sommige aspecten van politieke legitimiteit, zoals representativiteit en inclusiviteit (Kok, 2018) of betoogt dat extra aandacht nodig is voor democratische verantwoording (Steenbekkers et al., 2020b).

Klausen en Sweeting (2004) dat in een participatieve democratie de selectieve en niet-systematische deelname van georganiseerde actoren en de fragmentatie van besluitvorming de legitimiteitsbasis van collectieve instellingen ondermijnt kan worden. Participatieve democratie schiet volgens hen te kort in termen van democratische verantwoording en representativiteit. Abels suggereert dat de relatie van participatieve democratie met de representatieve democratie verbeterd moet worden, zowel conceptueel als door betere verbinding met het politieke systeem. Aan de andere kant suggereren Behagel en Turnhout dat de basis voor democratie niet verandert met participatie. Ze schrijven over een toenemend bewustzijn van de normatieve problemen van participatieve mechanismen in ‘governance’ systemen. Meerdere bronnen staven dit in feite, met hun referentie aan discursieve praktijken waarmee meer invloedrijke (power, macht) partijen of ambtenaren kennis of waarden van anderen naar de achtergrond laten verdwijnen (o.a. Arts et al., 2018; Behagel en Turnhout, 2011; Bogaert en Leroy, 2008; Abels, 2007; Bernauer and Gampfer, 2013). Specifieke studies naar de relatie tussen sturingsstijlen en de invloed van betrokkenheid op legitimiteit zijn wij niet tegengekomen. Met name de responsieve overheid ontbreekt sterk in deze literatuur.



---

### **Instrumenteel gebruik van participatie voor natuurbehoud**

Birnbaum et al. (2015) vonden in hun statistisch onderzoek naar stakeholdersupport voor nationaal kustbeleid in Zweden dat de beoordeling van de kwaliteit van de afwegingen tijdens het participatieve proces gebaseerd was op vooral instrumenteel-inhoudelijke beschouwingen, niet zozeer op de deliberatief-democratische kwaliteiten van de afweging. Ook in Vente et al. (2017) en Stirling et al. (2017) komt instrumentele motivatie van participatie naar voren: het gebruik van participatie ten behoeve van het vooropgestelde doel van biodiversiteitsbevordering. Studies in Biodiversity Conservation (Young et al., 2012; Sterling et al., 2017; De Vente et al., 2016) en Fernandez (2008) kijken vanuit een meer instrumenteel opzicht (wat levert participatie op voor natuurbehoud?) naar participatie. Fernández (ibid.) laat in haar verhaal en reflectie over het beheer van het 1000 km<sup>2</sup> grote natuurgebied Doñana in Andalusië (Spanje) zien dat brede sociale participatie (input legitimacy) en onberispelijke governance (throughput-legitimiteit) niet per se goed beleid opleveren (output-legitimiteit) voor natuurbehoud. Ook Young et al. (2012) vragen hiervoor aandacht. Leibenath (2008), in een studie naar Natura 2000-beleid in Duitsland, is niet alleen kritisch wat betreft de throughput-legitimiteit, maar ook over de output: dat de natuurbehoud-doelen [ook nog eens] verwaterd raken en uiteindelijk falen.

## **5.3 Discussie en conclusies**

Het is moeilijk een algemeen oordeel te formuleren over de bijdrage van betrokkenheid aan legitimiteit op basis van de literatuur. Daarvoor is deze te veel normatief van aard, te eenzijdig gericht op beleidsparticipatie en te gefragmenteerd.

Allereerst valt op dat veel studies geen empirische studies zijn naar daadwerkelijke effecten van betrokkenheid, maar vooral normatieve studies over hoe betrokkenheid vorm zou moeten krijgen en welke effecten te verwachten zijn. Daarnaast bevatten empirische studies vaak maar één of een klein aantal casussen. De kwaliteit/empirische onderbouwing lijkt – op basis van onze in omvang beperkte literatuurreview – beter te kunnen. Er zijn dus veel claims of vooronderstellingen ten aanzien van de baten van stakeholderbetrokkenheid bij natuurbeleid, en in circa een vijfde van de literatuur gaat het daarbij om bewonersbetrokkenheid. Er wordt nauwelijks gemeten wat de effecten zijn van deliberatieve participatie/een netwerkende overheid op de geobserveerde legitimiteit (o.a. Fors et al., 2015).

Inhoudelijk valt vooral op dat veel literatuur betrekking heeft op participatie in beleid, oftewel de vooronderstellingen uit cluster 5. Literatuur over andere vormen van betrokkenheid, zoals de invloed van actieve betrokkenheid op vrijwilligerswerk en burgerinitiatief, krijgt minder aandacht.

Als we kijken naar de invloed van participatie in beleid op legitimiteit, zien we in veel studies dat participatie niet eenduidig bijdraagt aan maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. Het effect van betrokkenheid op legitimiteit is context-afhankelijk. Participatie in beleid kan andere effecten hebben dan betrokkenheid via een burgerinitiatief. Vooral de kwaliteit van het proces, sterk gerelateerd aan de politieke legitimiteit, heeft grote invloed op maatschappelijke legitimiteit. Opvallend is dat sommige bronnen suggereren dat participatie niet per se een intensieve participatie (hoog op de ladder van Arnstein) hoeft te zijn. Soms blijkt goede, tijdige en juiste informatie voldoende te zijn voor een hoge maatschappelijke legitimiteit. Verder is de breedte van de groep van stakeholders, wanneer men wel kiest voor een meer intensieve participatie in de beleidsvorming, belangrijk voor de legitimiteit.

Inbedding in de lokale setting en rekening houden met lokale waarden, kennis en praktijken blijkt vaak een positieve invloed op maatschappelijke legitimiteit te hebben. Dat effect loopt enerzijds via een betere politieke legitimiteit – vooral input- en throughput-legitimiteit –, waarmee burgers zich serieus genomen voelen. Als deze inbedding leidt tot uitkomsten die in overeenstemming zijn met de wensen van lokale partijen, wordt de output-legitimiteit vergroot, en ook draagt dat bij aan de maatschappelijke legitimiteit op lokaal niveau. Aansluiten bij deze waarden kan zelfs leiden tot spontane nieuwe initiatieven die het beleid versterken.

---

In WENR-onderzoek (Aalbers, 2018) komt daarnaast naar voren dat lokale burger- en bedrijfsinitiatieven en de achterliggende waarden en kennis van deze partijen leiden tot een ander soort natuur in de stad dan wat de overheid realiseert, met een veel breder palet aan waarden per locatie. Juist op dit lokale niveau wordt aangeraden om wel intensief met de omwonenden in gesprek te gaan en – binnen de collectieve belangen bij natuur in de stad – te komen tot een groene invulling die aansluit bij lokale waarden en praktijken. Dit kan tegelijkertijd bijdragen aan de natuurervaringen van betrokkenen in de buurt en vooral van opgroeiende generaties.

Dit belang van output-legitimiteit voor maatschappelijke legitimiteit zien we ook in andere studies terug. In literatuur over participatie en biodiversiteitsbehoud blijkt dat voor natuurbeschermers de vraag in hoeverre output bijdraagt aan doelbereiking (biodiversiteit) een belangrijk criterium is voor de legitimiteit van het beleid. Het lijkt hierbij vooral te gaan om instrumentele inzet van participatie en de effectiviteit ervan in termen van biodiversiteitsbehoud. Tegelijkertijd kan geconcludeerd worden dat goede participatie ook consequenties kan hebben, en meer is dan alleen een sausje voor het realiseren van eigen beleidsdoelen. Er zijn studies die laten zien dat hoge verwachtingen ten aanzien van participatie en consensus wat betreft vooropgestelde natuurbehoud-waarden tot teleurstellingen en zelfs conflicten kan leiden. Participatie kan tot andere uitkomsten leiden dan de initiatiefnemers of deelnemers hadden gehoopt, en bestaande machtsverhoudingen tussen de partijen kunnen tot scheve vertegenwoordiging van belangen leiden, met frustraties en conflicten tot gevolg.

De relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit hangt ten slotte ook af van democratieopvatting en sturingsstijl. Participatieve en representatieve democratie hanteren andere criteria voor legitimiteit. Bij representatieve democratie horen alle groepen vertegenwoordigd te zijn, actief en passief stemrecht te hebben, te kunnen inspreken. Discussie bestaat of de normatieve criteria voor politieke legitimiteit gelijk zouden moeten zijn of moeten verschillen tussen verschillende sturingsstijlen.

#### *Hiaten in de studies*

In het algemeen kan gesteld worden dat onze literatuurstudie weinig eenduidige resultaten heeft opgeleverd. Er zijn in de praktijk meer hiaten in onze kennis over de relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit. Dat geldt vooral voor de effecten van een responsieve sturingsstijl. Leveren burgerinitiatieven inderdaad meer maatschappelijke legitimiteit onder de gehele groep stakeholders? En welke criteria voor politieke legitimiteit moeten gelden voor burgerinitiatieven?

Terugkijkend hebben we het gevoel dat onze review onbedoeld een sterke focus heeft gekregen op studies gericht op de 'toestand' van legitimiteit, met relatief weinig aandacht voor het 'proces' van betrokkenheid en de sociale constructie van legitimiteit. We weten echter van andere studies dat maatschappelijke legitimiteit een 'sociale constructie' is, die geconstrueerd wordt in maatschappelijke interacties (Behagel, 2012). Mattijssen e.a. geven bijvoorbeeld in hun analyse van de conflicten in de Oostvaardersplassen een mooie reconstructie (Mattijssen, Breman and Stevens, 2019). Dit proces van sociale constructie zien we in dit rapport vooral als een extra context die van invloed is op de uiteindelijke legitimiteit, zonder dieper in te gaan op de processen van framing, machtsvorming, het vormen van discourse coalities etc. die daarin een rol spelen. De dynamiek van de constructie van legitimiteit in bijvoorbeeld conflictsituaties komt uitgebreider aan bod in een zusterproject van Wim de Haas e.a. (in prep.).

Ook onderzoek naar de effecten van natuurbetrokken activiteiten -recreatie, natuureducatie, vrijwilligerswerk- is relatief beperkt. In de literatuur wordt een achteruitgang in emotionele betrokkenheid door bijvoorbeeld recreatie als zeer zorgwekkend gekenschetst, maar ook hier worden de effecten vooral normatief als potentieel probleem benoemd. Uitzondering is de literatuurreview door Soga en Gaston (2016, die kwantitatief empirisch bewijs beschrijft voor de effecten van deze achteruitgang. Emotionele betrokkenheid staat aan de wieg van positieve natuurvisies en natuurvriendelijke keuzes en draagt bij aan maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid. Wel is duidelijk dat emotionele betrokkenheid een voorwaarde is voor een sterk natuurverhaal dat als basis kan dienen voor maatschappelijke legitimiteit (Soga en Gaston, 2016).

---

# 6 Discussie

## 6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we de vooronderstellingen in het Nederlandse natuurbeleid over de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit geanalyseerd en hebben we verslag gedaan van een review van internationale wetenschappelijke literatuur hierover. Het is nu tijd om de balans op te maken.

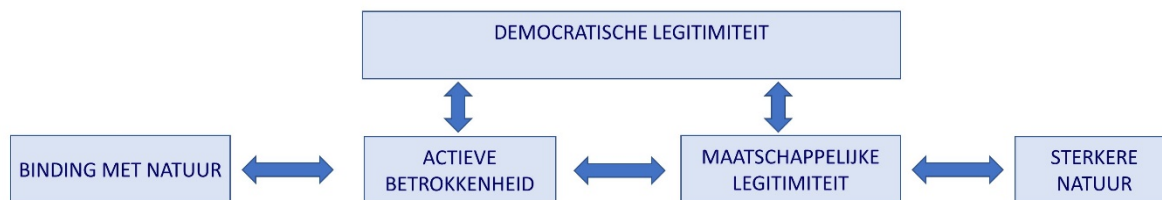
Onze analyses laten vijf clusters zien van vooronderstellingen over het beleid:

1. Betrokkenheid als democratische waarde
2. Natuurervaringen leiden tot binding met natuur
3. Binding met en kennis over natuur bevordert actieve betrokkenheid
4. Inclusief natuurbeleid bevordert maatschappelijke legitimiteit
5. Legitimiteit en betrokkenheid versterken de natuur

Voordat we deze clusters en de vooronderstellingen die we gevonden hebben gaan bespreken, geven we eerst een paar algemene observaties. Allereerst valt op dat alle vooronderstellingen zoals gevonden positief zijn geformuleerd. Burgerbetrokkenheid lijkt bijna een mantra geworden te zijn binnen de bestudeerde beleidsdocumenten en literatuur. Het belang komt uitgebreid aan bod, en wordt met zowel normatieve als instrumentele argumenten onderbouwd. Betrokkenheid is *wenselijk*, omdat de natuur een collectief goed is, en dus van ons allemaal is. En betrokkenheid is *nuttig*, omdat het de implementatie van het natuurbeleid effectiever maakt en burgers en bedrijven daarmee zelf bijdragen aan natuurbehoud. Verwachte positieve effecten staan centraal in beleidsnotities en interviews. Mogelijke negatieve effecten van burgerbetrokkenheid worden niet of nauwelijks benoemd. Er vindt geen reflectie plaats op bijvoorbeeld kritische geluiden over mogelijke schade van recreatie aan de natuur of over het mogelijk verwateren van natuurdoelen door 'te veel' maatschappelijke betrokkenheid die in het maatschappelijke debat worden gehoord bij o.a. natuurbeheerders en kritische burgers (Buijs et al., 2017).

Dat we spreken over burgerbetrokkenheid als mantra heeft ook te maken met de beperkte aandacht voor onderbouwing van de verwachte werking van maatschappelijke betrokkenheid binnen de vooronderstellingen. In nota's en gesprekken worden vooral verwachtingen uitgesproken over de effecten van burgerbetrokkenheid. Onderbouwing met verhalen uit de praktijk of uit effectstudies in de literatuur komt nauwelijks aan bod. Leiden natuurervaringen daadwerkelijk tot binding met natuur? En leidt inspraak tot grotere legitimiteit en daarmee tot succesvollere implementatie van beleid? Dergelijke vragen blijven grotendeels onbeantwoord. Daarmee lijken de meeste overheden geen duidelijk uitgewerkte beleidstheorie te hebben over de werking van hun beleid voor het versterken van burgerbetrokkenheid. Het blijven vaak vrij abstracte vooronderstellingen over mogelijke relaties tussen betrokkenheid en legitimiteit.

Een synthese van de vooronderstellingen en hun onderlinge samenhang biedt wel zicht op de veronderstelde relaties tussen aspecten van maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit van beleid (beleidstheorie) die ten grondslag lijkt te liggen aan veel beleid. Alhoewel lang niet alle vooronderstellingen te vinden zijn bij alle provincies of het Rijk, lijkt de algemene aanname te zijn dat natuur-ervaringen leiden tot binding met natuur en actieve betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid. Verwacht wordt dat deze betrokkenheid leidt tot maatschappelijke legitimiteit en tot een sterkere natuur (zie Figuur 6.1).



**Figuur 6.1** Mogelijke 'beleidstheorie' over maatschappelijke betrokkenheid, gebaseerd op clusters van vooronderstellingen.

In het voorgaande hebben we de vooronderstellingen geformuleerd als 'eenrichtingsverkeer'. De relaties kunnen echter ook andersom zijn, en er zullen vaak feedback-loops bestaan tussen de verschillende onderdelen.

Elk van deze afzonderlijke relaties is een complexe relatie waarbij allerlei factoren een rol kunnen spelen die van invloed zijn en die bij verdere onderbouwing van een beleidstheorie onderzocht kunnen worden. Bijvoorbeeld: onder welke voorwaarden leidt binding tot actieve betrokkenheid? Welke motivaties spelen bij mensen een rol om binding te vertalen naar het oppakken van een actieve rol? Bakker en Overbeek (2005) geven bijvoorbeeld inzicht in de verschillende motivaties van mensen om actief te worden, waaronder ook negatieve motivaties of economische motivaties. Wat is er nodig om deze relatie te stimuleren en welke instrumenten kunnen daarbij een rol spelen, bijv. wat is de werking van geld/subsidie daarbij? Onder welke voorwaarden kan burgerbetrokkenheid ook leiden tot legitimiteit van beleid? Er zijn signalen dat burgers die zich betrokken voelen ook eerder in actie zullen komen wanneer ze *tegen* nieuw beleid zijn. En welke waarde heeft legitimiteit echt voor de uitvoering van beleid? Leidt inzicht in de baten van natuur bijvoorbeeld daadwerkelijk tot ander gedrag en welke factoren zijn daarop van invloed? En welke instrumenten kunnen deze relatie stimuleren, bijv. informatie? Hierbij kan zowel sociologisch als psychologisch onderzoek van waarde zijn.

In paragraaf 6.3 doen wij een poging om onderbouwing te vinden voor de vooronderstellingen op basis van de literatuurstudie uit Hoofdstuk 5. Maar eerst reflecteren we op de vooronderstellingen die in Hoofdstuk 4 zijn geformuleerd op basis van onze analyses van beleidsdocumenten, evaluatiestudies en eerdere interviews.

## 6.2 Normatieve en instrumentele motivatie

### *Een normatieve motivatie voor betrokkenheid*

In veel interviews en in sommige beleidsdocumenten is de normatieve motivatie voor burgerbetrokkenheid een startpunt voor het beleid. Deze normatieve motivatie is soms gebaseerd op een visie op het belang van natuur, en soms op een visie op democratie: Burgerbetrokkenheid is goed, omdat de natuur van ons allen is en omdat het hoort in de participatieve democratie. Dus is het goed als zo veel mogelijk mensen zich betrokken voelen en actief betrokken zijn. Daarnaast is burgerbetrokkenheid goed, omdat in een democratie het laatste woord aan de burger hoort te zijn. Betrokkenheid is een belangrijk aspect van de politieke legitimiteit van het beleid. Een uitnodigende, responsieve rol van overheden wordt ook gepast en nodig gevonden in de samenleving van nu, met actieve burgers. Incidenteel worden ook spanningen gesignaleerd tussen representativiteit en selectiviteit. Bijvoorbeeld: met de versnellingsagenda Doe-democratie wordt met name de hoogopgeleide blanke Nederlander bereikt. Dit gaat verder dan alleen de keuze van welke initiatieven de overheid financiert en de verantwoording daarover. Ook bij inspraak zijn het vaak selectieve groepen en wordt de individuele burger niet altijd bereikt. Daarnaast wordt politieke legitimiteit vaak als een *middel* gezien om maatschappelijke legitimiteit te vergroten, waarbij verwacht wordt dat betere input-, throughput- of output-legitimiteit de maatschappelijke legitimiteit vergroot.

*Hoe* de burger betrokken moet worden, hangt dan af van de visie op democratie: in een representatieve democratie gaat betrokkenheid via inspraak en participatie in beleid en beheer. In een

---

participatieve democratie gaat betrokkenheid vooral via burgerinitiatief en samenwerken in netwerken. Deze motivatie hebben wij samengevat in vooronderstelling 1: *Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk, omdat het een kernwaarde is van onze democratie.*

#### *Vooraf instrumentele motieven voor betrokkenheid*

Opvallend is dat ondanks deze normatieve basis, de meeste vooronderstellingen zijn gebaseerd op een instrumentele visie op betrokkenheid: maatschappelijke legitimiteit moet vergroot worden, opdat het natuurbeleid effectiever of sneller geïmplementeerd kan worden, zodat er nieuwe financieringsstromen ontstaan of omdat vrijwilligers een belangrijke rol kunnen spelen in natuurbehoud en ecologische monitoring. Deze instrumentele visie is ook terug te vinden in veel literatuur: het uiteindelijke einddoel is een betere, effectievere of efficiëntere uitvoering van natuurbeleid en natuurbeheer. Hierbij wordt overigens meestal niet gesproken over legitimiteit, maar wordt de term draagvlak gebruikt. Men verwacht meer draagvlak voor het beleid wanneer de besluitvorming dichter bij de mensen wordt gelegd en wanneer mensen zelf betrokken kunnen zijn met ideeën of initiatieven.

Sommige vooronderstellingen combineren instrumentele met principiële argumenten. Voorbeelden zijn de positieve invloed van natuurervaringen en vrijwilligerswerk op betrokkenheid en een versterkt natuurverhaal bij burgers. Van dat sterkere natuurverhaal wordt een positieve invloed verwacht op maatschappelijke legitimiteit. Ook de verwachting dat ruimte voor wensen en natuurbeelden van burgers leidt tot grotere maatschappelijke legitimiteit, en dat uitvoering door lokale organisaties de maatschappelijke legitimiteit vergroot, kan zowel een instrumentele als een principiële achtergrond hebben, afhankelijk van de doelstellingen in het beleid.

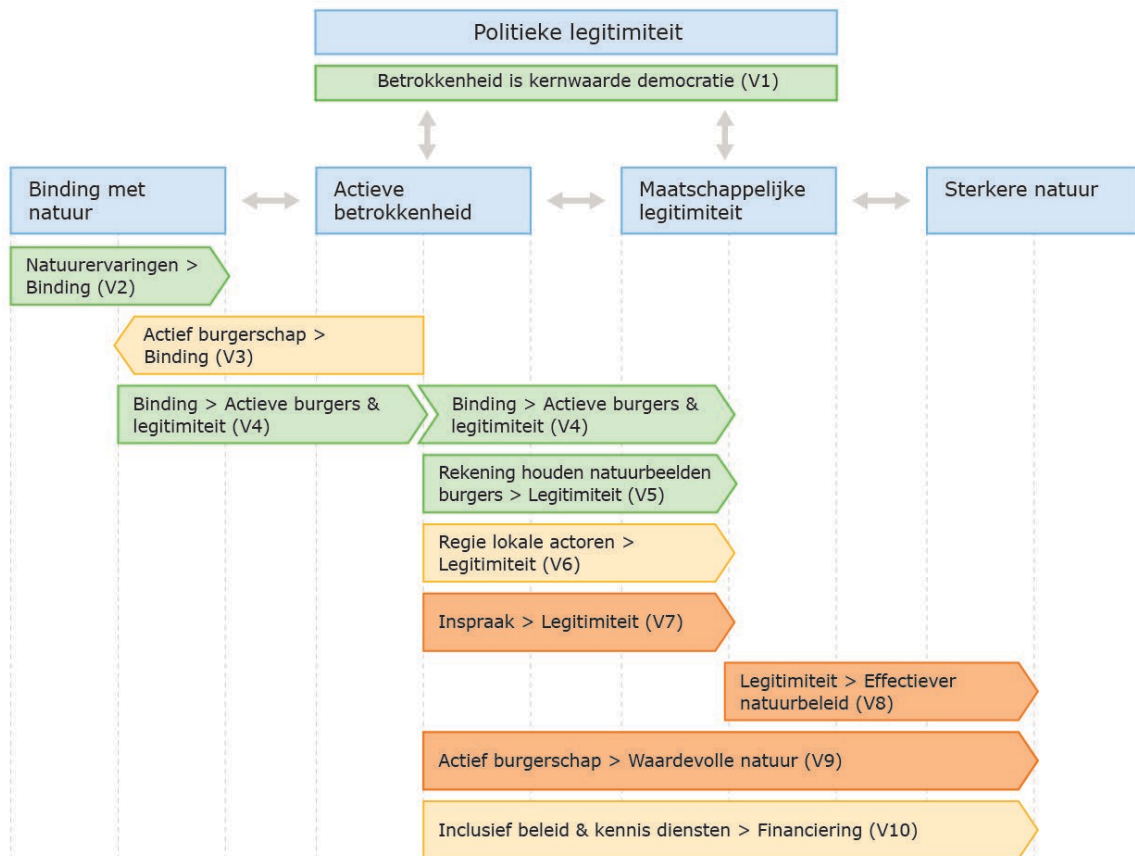
#### *Weinig aandacht voor juridische legitimiteit*

Opvallend is dat juridische legitimiteit vrijwel niet voorkomt als vooronderstelling. Terwijl juridische legitimiteit (vooral het voorkomen van juridische procedures door maatschappelijke actoren) een decennium geleden nog veel aandacht kreeg (Buijs et al., 2017), is hier nu veel minder aandacht voor. Dit ondanks het feit dat nog steeds veel procedures worden gevoerd op basis van natuurwetgeving. De verwachte Omgevingswet roept weer vele nieuwe vragen op over de rol van inspraak en burgerbetrokkenheid in het natuur- en omgevingsbeleid (Steenbekkers et al., 2020b).

## 6.3 Wetenschappelijke onderbouwing van de vooronderstellingen

In hoeverre worden de vooronderstellingen in het beleid ondersteund door nationale en internationale wetenschappelijke literatuur? Dat komt in deze paragraaf aan bod, door de eerder geformuleerde vooronderstellingen uit Hoofdstuk 4 te koppelen aan de literatuurreview in Hoofdstuk 5. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de wetenschappelijke literatuur op veel vlakken geen eenduidige antwoorden geeft (zie ook Hoofdstuk 5).

Concluderend kunnen we stellen dat vier van de tien vooronderstellingen duidelijk herkenbaar zijn in de literatuur en op theoretische en/of empirische basis worden ondersteund. Bij de andere vooronderstellingen bestaat in de literatuur meer twijfel over de geldigheid. Soms omdat resultaten van studies elkaar tegenspreken, soms omdat de context waarbinnen betrokkenheid vorm krijgt bepalend is voor een positief of negatief effect op legitimiteit. En sommige vooronderstellingen zijn tot dusver nauwelijks onderzocht in Nederland en/of internationaal. Figuur 6.2 geeft een samenvatting van de relaties tussen de verschillende vooronderstellingen. We geven daarbij in kleur aan in hoeverre de vooronderstellingen ondersteund worden in de literatuur.



**Figuur 6.2** Reflectie op vooronderstellingen vanuit wetenschappelijke literatuur. Groene vooronderstellingen vinden onderbouwing in de literatuur. Over oranje vooronderstellingen bestaat een wisselend beeld. Gele vooronderstellingen komen in de literatuur te weinig aan bod om een uitspraak over te doen.

We bespreken de reflectie op de vooronderstellingen op volgorde van de mate waarin de vooronderstellingen ondersteund worden door wetenschappelijk onderzoek of praktijkervaringen:

**Vooronderstellingen die ondersteund worden door wetenschappelijke literatuur (V1, V2, V4, V5)**

**Vooronderstelling 1:** *Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk omdat het een kernwaarde is van onze democratie.*

Deze vooronderstelling wordt ondersteund door de literatuur, en dan vooral door literatuur over normatieve criteria voor legitimiteit en over 'good governance' (Behagel, 2012; Scharpf, 1997; Leistra, 2014). Wel bestaan binnen de participatieve democratie andere normen voor legitimiteit dan binnen de representatieve democratie (Hogl et al., 2012; Behagel, 2012). Hetzelfde geldt voor verschillen tussen sturingsstijlen, waarbij sommige literatuur betoogt dat bij een netwerkende of responsieve overheid extra aandacht nodig is voor democratische verantwoording (Kok, 2018; Steenbekkers et al., 2020b).

**Vooronderstelling 2:** *Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur.*

De vooronderstelling dat natuurervaringen leiden tot het ontwikkelen van een emotionele band met de natuur (*connectedness to nature*) en dat dit weer leidt tot steun voor het belang van

---

natuurbescherming wordt door veel studies bevestigd (Smit et al., 2006), inclusief grote review-studies (Soga & Gaston, 2016).

**Vooronderstelling 4:** *Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers.*

Ook de relatie tussen binding met natuur en steun voor natuurbescherming is uitgebreid onderzocht. Wel is de meeste literatuur, zeker uit Nederland, wat gedateerd (Vreke et al., 2007; Smit et al., 2006; Van der Heijden and Smit, 2006). Een sterkere emotionele betrokkenheid bij natuur, oftewel een stevig gefundeerd natuurverhaal, leidt tot meer donaties voor natuur en meer natuurvriendelijk consumeren (Krasny and Tidball, 2012). Ook zijn positieve effecten gevonden van natuureducatie en natuurbelevingsprogramma's voor kinderen op kennis, houding en gedrag (Smit et al., 2006).

**Vooronderstelling 5:** *Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers leidt tot grotere maatschappelijke legitimiteit*

We zien bij de Nederlandse beleidsmakers verschillende voorbeelden waarbij de doelen van het beleid worden verbreed om beter aan te kunnen sluiten bij doelen en natuurbeelden vanuit de samenleving. Dat dit tot meer legitimiteit zal leiden, is daarbij een belangrijke vooronderstelling van beleidsmakers.

Deze vooronderstelling wordt door de literatuur weliswaar vaak ondersteund, maar de impact hangt vooral af van onderlinge machtsverhoudingen (Mohedano Roldán et al., 2019). Lokale gemeenschappen lijken inderdaad biodiversiteitsbeleid meer te accepteren als in besluitvormingsprocessen recht is gedaan aan hun kennis en meningen (Coscieme et al., 2020). Als de beleidsdoelstelling goed past bij dominante natuurbeelden in de lokale gemeenschap, ontstaan ook meer spontane groene initiatieven (ibid.). Tegelijk benoemt de literatuur het belang van machtsverschillen, en de neiging vooral rekening te houden met de ideeën van actoren met belangrijke hulpbronnen, zoals land, geld of politieke invloed. Het gevaar bestaat dat een participatieve aanpak kan leiden tot machtsstrijd tussen actoren, hetgeen ten koste kan gaan van de legitimiteit van het natuurbeleid (Bogaert en Leroy, 2008). Als de waarden van de machtigere groep gaan domineren, ontstaat vaak een gebrek aan legitimiteit bij andere maatschappelijke groepen (ibid.). Deze afweging over wie als stakeholder wordt betrokken bij de besluitvorming is dus cruciaal voor de vraag bij welke actoren legitimiteit verwacht mag worden (Van Dijk, 2020). Dergelijke processen kunnen ook subtieler lopen, waarbij stakeholders wel erkend worden als belanghebbenden, maar hun argumenten weinig serieus worden genomen (Arts, Buijs and Verschoor, 2018). Maar de legitimiteit onder belanghebbenden met wiens natuurbeelden rekening wordt gehouden zal toenemen, en daarom beoordelen we deze vooronderstelling als 'onderbouwd door de literatuur'.

**Wisselend beeld: deze vooronderstellingen worden in sommige literatuur bevestigd en in andere weersproken (V7, V8, V9)**

**Vooronderstelling 7:** *Inspraak van burgers in natuurbeleid vergroot politieke en maatschappelijke legitimiteit.*

De literatuur is sterk verdeeld over het effect van inspraak op politieke en maatschappelijke legitimiteit (Mohedano Roldán et al., 2019; Reed, 2008). Veel bronnen geven normatieve argumenten waarom inspraak aanbevelenswaardig is, en diverse theoretische verhandelingen suggereren dat burgerparticipatie kan leiden tot meer transparantie, versterkte vertegenwoordiging van anders gemarginaliseerde groepen en kennis kan verschaffen om probleemoplossend vermogen te vergroten. Veel van deze argumenten vinden we ook terug in de vooronderstellingen van het Nederlandse beleid.

Empirisch onderzoek naar de effecten van inspraak en beleidsparticipatie op maatschappelijke legitimiteit ondersteunt deze theoretische visie echter lang niet altijd, en laat wisselende resultaten zien van inspraaktrajecten (Fors et al., 2015). De uitvoerigste review van participatieprocessen

---

constateert dat het geven van goede en evenwichtige informatie weliswaar bijdraagt aan legitimiteit, maar dat meer intensieve vormen van participatie, met meer besluitvormende macht bij de bevolking, weinig effect hebben op de maatschappelijke legitimiteit bij de betrokken stakeholders (Mohedano Roldán et al., 2019).

Legitimiteit blijkt vooral afhankelijk van de kwaliteit van het participatieproces. Criteria voor politieke legitimiteit, in de vorm van input-, throughput- en output-legitimiteit, blijken essentieel voor maatschappelijke legitimiteit (Scharpf, 1997). Alleen als het participatieproces goed opgezet en uitgevoerd is, kan betrokkenheid leiden tot meer maatschappelijke legitimiteit (Leistra, 2014; Demidov, 2018). Criteria voor goede procesarchitectuur staan in Hoofdstuk 4 verder uitgewerkt. De invloed van deze criteria op maatschappelijke legitimiteit is in vele studies bevestigd. Met name de ervaren output-legitimiteit is vaak belangrijk, oftewel de vraag of stakeholders de uitkomsten van het proces als een maatschappelijke meerwaarde zien (Runhaar, 2020b). Diverse auteurs benadrukken daarnaast dat slecht uitgevoerde processen een negatieve invloed hebben op de legitimiteit van het beleid. Overigens is de literatuur ook eenduidig over het feit dat een goed proces een belangrijke voorwaarde, maar geen garantie is voor maatschappelijke legitimiteit.

**Vooronderstelling 8:** *Grotere maatschappelijke legitimiteit leidt tot betere implementatie van beleid.*

Ook over deze vooronderstelling geeft de literatuur een wisselend beeld. Dat is opvallend, omdat al in de beleidsnota 'natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2000 werd gesteld dat een gebrek aan draagvlak een bedreiging is voor de implementatie van beleid (LNV, 2000). Zowel in de beleidspraktijk als in de wetenschappelijke literatuur worden vele voorbeelden beschreven waarbij een gebrek aan maatschappelijke legitimiteit leidt tot protest en daarmee een moeizame, of geheel mislukte, implementatie van beleid. Bomenkap, bosvorming en uitbreiding van heide- en stuifzandterrein behoren tot de meest voorkomende voorbeelden waarbij beleid niet geïmplementeerd kon worden als gevolg van gebrek aan legitimiteit van beleid. Dit wil echter niet zeggen dat als de maatschappelijke legitimiteit wel aanwezig is onder grote groepen van de bevolking, de implementatie altijd eenvoudig is (Elands and Turnhout, 2009). Ook de wetenschappelijke literatuur hierover is verdeeld, zoals uit Hoofdstuk 6 blijkt. Fernández bijvoorbeeld laat zien dat brede sociale participatie (input-legitimiteit) en onberispelijke governance (throughput-legitimiteit) niet per se goed beleid opleveren (output-legitimiteit) voor natuurbehoud. De invulling van deze vooronderstelling hangt daarnaast ook af van de specifieke beleidsdoelen. Als het beleid betrekking heeft op het vergroten van natuurbetrokken gedrag via bijvoorbeeld donaties voor natuur of natuurvriendelijk consumeren, valt te verwachten dat de maatschappelijke steun voor dergelijke doelen het bereiken van de doelen zal bevorderen.

**Vooronderstelling 9:** *Actieve betrokkenheid levert een waardevolle bijdrage aan natuurbehoud, met name in directe leefomgeving.*

Over de bijdrage van burgerinitiatieven aan het natuurbehoud bestaat nog geen eenduidig beeld (Bredenoord et al., 2020). Dat ze een bijdrage kunnen leveren is duidelijk, maar de conclusie over hoe groot die bijdrage is en onder welke omstandigheden dit ook een bijdrage levert aan natuurdoelen, verschilt echter sterk per studie en hangt ook sterk af van het soort betrokkenheid (Ganzevoort and Van den Born, 2018; Mattijssen, Buijs and Elands, 2018; Vullings et al., 2018; Arts et al., 2017; Buijs, Mattijssen and Elands, 2016). Soms wordt gesteld dat maatschappelijke betrokkenheid tot verwatering van natuurdoelen kan leiden, waardoor de bijdrage uiteindelijk beperkt of soms zelfs negatief is (Mattijssen, Buijs and Elands, 2018). Studies wijzen ook uit dat actieve betrokkenheid in de vorm van maatschappelijk initiatief zich vooral buiten de NNN afspeelt (Folkert et al., 2020).

Vrijwillig landschapsbeheer, grootschalige, ecologie-gedreven burgerinitiatieven en samenwerkingen met boeren lijken een duidelijke bijdrage te leveren. Zo nemen vrijwillige herstellende een deel van het werk van natuurorganisaties uit handen (Ganzevoort and Van den Born, 2018). Tellers leveren een grote bijdrage aan de ecologische monitoring van de natuur in Nederland (Breman, Vliet and Vullings, 2017). En vertellers dragen bij aan het vormen van het natuurverhaal van veel burgers en leggen daarmee een stevig fundament voor het maatschappelijk draagvlak (zie ook vooronderstelling 3) (Koppen, 2005).



---

Maar veel initiatieven richten zich meer op lichtgroen dan op biodiversiteit (Mattijssen et al., 2016; Vullings et al., 2018). En veel initiatieven bevinden zich in de stad of op het platteland, niet in de natuurgebieden (ibid). Ook de effecten van initiatieven die zich vooral op recreatie, speelgroen of stadslandbouw richten zijn minder duidelijk, en hangen ook af van het grondgebruik voorafgaand aan het initiatief. In sommige gevallen kan zelfs sprake zijn van verdringen van ecologisch groen. Als de doelstellingen zich richten op biodiversiteit of grote oppervlakten beslaan kan de bijdrage groot zijn, terwijl de impact van kleinschalige projecten vaak beperkter is (Bouwma et al., 2020). Hoe groot de uiteindelijke bijdrage is, is daarmee nog steeds onduidelijk.

### **Vooronderstellingen die niet of nauwelijks onderzocht zijn (V3, V6, V10)**

Drie vooronderstellingen blijken niet of nauwelijks onderzocht te zijn in de wetenschappelijke literatuur. Sommige van deze vooronderstellingen spelen echter wel een belangrijke rol in het beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid. Dit geldt vooral voor de vooronderstelling dat initiatieven van burgers grotere maatschappelijke legitimiteit hebben dan overheidsbeleid. Deze vooronderstelling is een belangrijke motivator voor de responsieve overheid en haar beleid om zo veel mogelijk te vertrouwen op maatschappelijke initiatieven. De volgende vooronderstellingen zijn volgens onze review nauwelijks wetenschappelijk onderzocht, en ook op andere manieren niet of nauwelijks onderbouwd in de praktijk.

**Vooronderstelling 3:** *Actief burgerschap voor natuur draagt bij aan een sterke binding met natuur bij de deelnemers.*

Vooronderstelling 3 stelt dat actieve betrokkenheid, als vrijwilliger of in een burgerinitiatief, een grotere bijdrage levert dan passieve betrokkenheid. In de literatuur is echter weinig bekend of en hoe actief burgerschap leidt tot een extra sterke binding met de natuur. Wel is duidelijk dat een sterke binding met de natuur een belangrijke motivator is om actief te worden. Maar of het actief zijn leidt tot een positieve feedback-loop, waarbij de binding verder versterkt wordt, is onduidelijk. Het is mogelijk dat het zo werkt, maar de literatuur hierover geeft niet meer dan voorzichtige suggesties (Krasny and Tidball, 2012). Om deze vooronderstelling beter te plaatsen, zou uitgebreider, en liefst longitudinaal onderzoek (over langere tijd) nodig zijn.

**Vooronderstelling 6:** *Besluitvorming en implementatie door burgers of 'dichter bij burgers' vergroot maatschappelijke legitimiteit.*

Alhoewel deze vooronderstelling veelvuldig is gevonden in beleidsdocumenten, wordt zij niet gesteund door de literatuur. We hebben erg weinig literatuur gevonden die onderzoekt of het benutten of zelfs 'inhuren' van lokale partijen als brug naar de burger bijdraagt aan legitimiteit.

Hierbij moet ook onderscheid gemaakt worden tussen de impact van burgerinitiatieven en de impact van besluitvorming door lokale overheden of in lokale netwerken. In veel beleidsdocumenten worden burgerinitiatieven gezien als een oplossing voor een vermeend legitimiteitstekort van overheidsbeleid. Uit de literatuur volgt echter dat de relatie tussen burgerinitiatief en maatschappelijke legitimiteit complexer is. Vanzelfsprekend zullen de uitkomsten van een burgerinitiatief door de deelnemers als legitiem worden beschouwd. De maatschappelijke legitimiteit hangt echter niet alleen van het oordeel van de deelnemers af, maar ook van het oordeel van andere belanghebbenden, zoals buurtbewoners, bedrijven of anderszins. Beleidsmakers proberen dit wel te ondervangen door het vinden van draagvlak in de eigen omgeving van het initiatief als voorwaarde te stellen voor burgerinitiatieven om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie.

In hoeverre burgerinitiatief bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid in brede zin komt echter weinig aan bod in de literatuur. Zoals gezegd, intern, onder de deelnemers, zal de legitimiteit vaak groot zijn. Extern, dus bij andere belanghebbenden, is dat moeilijker vast te stellen. Er is nog bijzonder weinig bekend over de maatschappelijke steun voor burgerinitiatieven buiten het

---

eigen deelnemersveld en mogelijke verdringingseffecten van andere vormen van grondgebruik. Om legitimiteit te garanderen, stellen beleidsmakers vaak als eis bij hun programma's of regeling de randvoorwaarde dat de burgers wiens initiatieven de overheid ondersteunt, zelf draagvlak moeten realiseren in hun eigen omgeving.

Daarnaast kan ook het issue spelen rondom politieke legitimiteit van burgerinitiatieven. Afhankelijk van de democratieopvatting kunnen vragen gesteld worden over de politieke legitimiteit van een burgerinitiatief omdat ze geen verantwoording hoeven af te leggen bij kiezers, en soms een zeer beperkt belang of achterban vertegenwoordigen, terwijl de activiteiten van initiatieven vaak impact hebben op grotere groepen belanghebbenden dan gerepresenteerd in het initiatief (Kok, 2018). De vraag aan welke criteria van politieke en juridische legitimiteit burgerinitiatieven moeten voldoen blijft daarbij vaak onbeantwoord en onbesproken. In hoeverre zijn burgerinitiatieven inclusief, en zijn alle belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming? Dergelijke discussies over politieke legitimiteit raken natuurlijk aan de sturingsstijl waarbinnen ze plaatsvinden, maar ook bij een netwerkende of responsieve sturingsstijl bestaat een uitdaging om verantwoording af te leggen aan de (lokale) gemeenschap. Sommige initiatieven, zoals Stichting het Markdal, besteden daar expliciet aandacht aan (Langeveld en Westerink, 2020).

Als we kijken naar de mogelijke impact van *lokale* besluitvorming, dan bestaat evenmin een duidelijk beeld. Deze onduidelijkheid wordt vooral veroorzaakt doordat vergroting van maatschappelijke legitimiteit niet zozeer bereikt kan worden door versterking van de structuur van besluitvorming en de formele mate van inspraak, maar vooral door een betere *kwaliteit* van betrokkenheid en transparantie in de besluitvorming (Hogl et al., 2012). Zorgvuldige inspraakprocedures en besluitvorming op lokaal niveau is daar één aspect van. Inderdaad kan betoogd worden dat actoren die dicht bij burgers staan gemakkelijker een zorgvuldige procedure kunnen vormgeven, want beter afgestemd op de lokale situatie. Aan de andere kant komt in de internationale studies wel naar voren dat het aanhaken op lokale praktijken het beste werkt om legitimiteit te bereiken (Coscieme et al., 2020; Young et al., 2013, Newig & Fritsch, 2009). Dit is wel wat beleidsmakers proberen. Door de regie voor bijvoorbeeld gebiedsprocessen bij een lokale partij te leggen, of een zo laag mogelijk overheidsniveau, hopen ze dat legitimiteit gemakkelijker bereikt wordt.

**Vooronderstelling 10:** *Inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur leidt tot nieuwe financieringsbronnen.*

Dat inclusief beleid en kennis over de diensten van natuur bijdragen aan het vinden van nieuwe financieringsbronnen komt in de internationale literatuur niet of nauwelijks aan de orde. Alhoewel dit aanboren van nieuwe financieringsbronnen een belangrijke ambitie is geweest van de vermaatschappelijking van het Nederlandse natuurbeleid, is het aantal succesverhalen nog schaars. Grootschalige recreatieondernemingen die willen uitbreiden bij natuurgebieden zijn soms bereid te investeren in natuurontwikkeling. Bij bestaande recreatie is dat echter moeilijk gebleken (Folkert et al., 2020). Ervaringen van de provincie Limburg om ondernemers medeverantwoordelijkheid te laten nemen voor de natuur wijzen dezelfde kant op, aangezien deze pogingen na enkele jaren nog steeds nauwelijks resultaat opleveren (Bouwma et al., 2020). De Gelderse subsidieregeling Burgerbetrokkenheid heeft weliswaar enige additionele financiering opgeleverd voor natuurbeleid, maar het gebrek aan cofinanciering wordt tegelijkertijd aangemerkt als een van de belangrijkste factoren waarom het beschikbare budget niet uitgeput kon worden. Ten slotte laat onderzoek van het Nationaal Groenfonds (Groenfonds, 2014) zien dat er al wel wat gebeurt op het vlak van private en maatschappelijke financiering en publiek-private samenwerking, maar dat dit nog beperkt gebeurt en dat er nog veel potentie is om dit op te schalen. Het lijkt nog beperkt onderzocht te zijn in hoeverre deze opschaling inmiddels heeft plaatsgevonden.

Het Compendium voor de Leefomgeving geeft aan dat "in 2017 de nettokosten voor natuur en landschap 908 miljoen euro bedroegen. In 2017 bekostigde de overheid 528 miljoen euro van de nettokosten. De nettokosten van het bedrijfsleven, particuliere boseigenaren en natuurbeschermingsorganisaties bedragen samen 380 miljoen euro. Hiervan wordt 286 miljoen euro gedragen door de natuurbeschermingsorganisaties. Deze worden voor een deel weer in belangrijke

---

mate mogelijk gemaakt door contributies, giften, nalatenschappen en bijdragen uit loterijen".<sup>4</sup> Wat nu de directe bijdragen zijn van bedrijven en individuele burgers wordt echter niet helemaal duidelijk.

Wij concluderen dat over deze vooronderstelling nog veel onduidelijk is en niet altijd ondersteund wordt door literatuur of praktijk. Deze veronderstelling verdient daarom nader onderzoek en een meer kritische reflectie in het beleid.

### **Het belang van context**

De context waarbinnen burgerbetrokkenheid vorm krijgt, blijkt vaak bepalend voor het realiteitsgehalte van vooronderstellingen. Dat zien we bijvoorbeeld bij de vooronderstelling dat besluitvorming 'dichter bij burgers' tot maatschappelijke legitimiteit leidt (V6). Onder gunstige omstandigheden, met een goed vormgegeven proces, kan deze vooronderstelling kloppen. Maar andere literatuur laat ook duidelijk zien dat een slechte kwaliteit van het besluitvormingsproces ook op lokaal niveau tot problemen met de maatschappelijke legitimiteit kan leiden. Kwaliteit kan daarbij vertaald worden als een hoge politieke legitimiteit, waarbij recht wordt gedaan aan input-legitimiteit (betrokkenheid van alle actoren), throughput-legitimiteit (goede procesarchitectuur) en output-legitimiteit (bijdrage aan voor alle actoren betekenisvolle waardecreatie). De vraag kan gesteld worden of binnen het beleid voldoende aandacht voor dit kwaliteitsaspect aanwezig is, ook wanneer de uitvoering bij een lokale partij of decentrale overheid wordt gelegd. Hetzelfde zien we bij de vooronderstelling dat initiatieven van burgers grotere maatschappelijke legitimiteit kunnen verwerven in hun eigen omgeving (soms onderdeel van V6). Initiatieven die stevig ingebed zijn in de gemeenschap en die alle belanghebbenden betrekken bij de besluitvorming, zullen zeker grote legitimiteit verwerven. Het is echter de vraag of dergelijke voorwaarden voor veel initiatieven haalbaar zijn en ook of ze nagestreefd worden. Vanuit de literatuur worden ook kritische vragen gesteld over de inclusiviteit en representativiteit van lokale initiatieven. De normatieve beoordeling van dergelijke kritiek hangt sterk af van de sturingsvisie en visie op democratie.

Ook de vraag in hoeverre betrokkenheid een waardevolle bijdrage levert aan natuurbescherming is context-afhankelijk (V9). Hierover geeft de literatuur een wisselend beeld. In algemene zin kan gesteld worden dat een bijdrage geleverd wordt. Hoe groot deze bijdrage is, hangt echter sterk af van doelstelling, omvang en organisatorisch capaciteit van een initiatief. Overheden kunnen dergelijke factoren zelf beïnvloeden door zich actief te verbinden aan initiatieven met grote meerwaarde voor ecologie of samenleving.

Naast deze bevindingen over de vooronderstellingen valt het bij de vergelijking van het Nederlandse beleid en de internationale literatuur ook op dat er verschillende aandacht is voor de rol van de burgers. In de Nederlandse vooronderstellingen is veel aandacht voor de actieve burger: aan burgerinitiatief en – in mindere mate – vrijwilligerswerk. Er is relatief weinig aandacht voor de rol van burgers in de politieke betekenis van het woord: mondige burgers die invloed (willen) uitoefenen op het beleid. In het natuurbeleid lijkt de participatiemaatschappij vooral ingevuld te worden vanuit de responsieve overheid, met veel verwachtingen over de Doe-democratie. In de internationale literatuur is juist veel meer aandacht voor de burgers als politieke subjecten, die via beleidsbeïnvloeding (of het voeren van politieke acties) al dan niet invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Hierbij staat de sturingsstijl Rechtmatige overheid meer centraal.

## **6.4 Beperkingen**

De opzet van de huidige studie brengt ook beperkingen met zich mee. Vanwege de beperkte omvang van het project is gekozen voor secundaire data-analyse. De meeste vooronderstellingen zijn dus gebaseerd op eerdere analyses van het provinciale en landelijke beleid rondom vermaatschappelijking. Die studies richtten zich echter niet expliciet op de vooronderstellingen in het beleid.

Daarnaast richt deze studie zich expliciet op het natuurbeleid. Aanpalend beleid, dat vaak ook een grote invloed heeft op het natuurbeleid (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid of het landbouwbeleid) of op

---

<sup>4</sup> <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0519-kosten-en-financiering-natuur-en-landschap?ond=20884>

---

maatschappelijke betrokkenheid (bijvoorbeeld welzijnsbeleid), is hierdoor niet in deze analyses meegenomen. Omdat theorie en beleid rondom maatschappelijke participatie in het welzijnsdomein een langere traditie kent en sterker is ontwikkeld dan in het natuurdomein, zou hier een interessante aanvullende invalshoek gevonden kunnen worden. Ook is weinig aandacht besteed aan innovatieve vormen van democratie (burgerpanels etc.), die een interessante aanvulling op de politieke legitimiteit van het natuurbeleid zou kunnen opleveren.

De discrepantie tussen de bevindingen in de literatuur en de onderwerpen die in de vooronderstellingen aan bod komen, zijn deels een gevolg van de beperkte omvang van het onderhavige onderzoek. Door de beperkte tijd heeft de literatuurreview zich moeten beperken tot wat we tegenkomen in de studies die via zoekmachines en de 'snowball'-methode naar voren kwamen. Een bredere query voor de review zou mogelijk meer relevante literatuur hebben opgeleverd. Dit zou een aanzet kunnen zijn voor een nadere toetsing van vooronderstellingen en een verdere aanscherping van de onderzoeks-agenda.<sup>5</sup>

## 6.5 Handelingsperspectief en sturingsstijlen

Voor het handelingsperspectief maken we onderscheid tussen vooronderstellingen die realistisch lijken te zijn, blijkend uit geëvalueerde ervaringen en de internationale literatuur, en vooronderstellingen waarover nog veel onduidelijkheid en onzekerheid bestaat. In deze paragraaf bespreken we opties om de vooronderstellingen die als reëel bestaande relaties kunnen worden gekarakteriseerd (de groene vooronderstellingen in Figuur 6.2) verder te versterken.

Vier vooronderstellingen zijn onderbouwd met literatuur, hier zouden beleidsmakers dus verder op in kunnen zetten. We bespreken ze hieronder:

**Vooronderstelling 1:** *Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk, omdat het een kernwaarde is van onze democratie.*

Uit onze analyse blijkt dat betrokkenheid als kernwaarde voor de democratie een belangrijk ethisch argument is voor veel ambtenaren. Tegelijkertijd concludeerden we dat in beleidsdocumenten de instrumentele argumenten overheersen, vooral gericht op efficiënter en effectiever natuurbeheer, door minder maatschappelijk verzet tegen implementatie van beleid of door het benutten van burgerkracht voor natuurbeheer. Onze analyse laat echter ook zien dat vooral verwachtingen over toenemende effectiviteit door burgerbetrokkenheid niet per definitie uitkomen. Waar weinigen het principiële en democratische uitgangspunt zullen betwisten dat betrokkenheid als doelstelling nastrevenswaardig is, bestaat meer onduidelijkheid en discussie over het nut van betrokkenheid voor natuurbeheer. In pleidooien voor maatschappelijke betrokkenheid zouden dergelijke principiële argumenten daarom een grotere plek mogen krijgen.

**Vooronderstelling 2:** *Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur.*

Het positieve effect van natuurervaringen wordt breed onderschreven. Of en hoe zulke ervaringen moeten worden versterkt, is echter onderwerp van discussie. In de jaren tachtig van de vorige eeuw zag de overheid een belangrijke rol voor zichzelf om via natuur- en milieueducatie natuurervaringen en kennis over de natuur te versterken. Dat werd sterk gemotiveerd vanuit de rechtmatige overheid en emancipatoire visie op het belang van natuurervaringen voor de mens (Koppen, 2005). In de huidige dominante sturingsstijlen lijkt de overheid hierbij een minder grote rol voor zichzelf te zien. Sommige provincies ondersteunen nog wel vrijwilligerswerk en NME via bijvoorbeeld het IVN, soms met expliciete outputdoelen vanuit het perspectief van de presterende overheid (Bouwma et al., 2020). In een netwerkende en responsieve sturingsstijl lijkt de overheid hierbij een minder grote rol voor zichzelf te zien. Inderdaad zijn er veel burgerinitiatieven die zich richten op het versterken van

---

<sup>5</sup> Omdat dit rapport toeleverend is voor het ontwikkelen van een handelingsperspectief voor het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid worden hier nog geen aanbevelingen gedaan over hoe maatschappelijke betrokkenheid kan leiden tot meer juridische, politieke of maatschappelijke legitimiteit.

---

natuurervaringen, evenals sommige natuurorganisaties. Gezien het belang van binding met natuur voor de legitimiteit van het natuurbeleid is een actieve rol van de overheid het overwegen waard, bijvoorbeeld door ruimere subsidiemogelijkheden voor dergelijke activiteiten.

**Vooronderstelling 4:** *Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers.*

Binding met natuur draagt bij aan maatschappelijke legitimiteit en is een belangrijke motivatie voor burgers om zelf actief te worden. Het belang van binding als motivatie voor actieve burgers wordt vaak vooral aan een responsieve overheid gekoppeld, of vindt zelfs helemaal buiten het domein van de overheid plaats en vaak ook buiten het domein van ngo's. De rol van vrijwilligerswerk binnen bestaande structuren van overheden en, vooral, ngo's moet hierbij echter niet over het hoofd worden gezien.

**Vooronderstelling 5:** *Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers vergroot maatschappelijke legitimiteit.*

Deze vooronderstelling is misschien wel het lastigst uit te werken voor beleidsmakers. Met wie wil je rekening houden, hoe ga je om met tegenstrijdige ideeën en natuurbeelden en hoe vind je oplossingen voor tegengestelde belangen? We kunnen stellen dat dit de centrale vraag is over het bevorderen van maatschappelijke legitimiteit. Rekening houden met ideeën van burgers kan in alle sturingsstijlen. In de rechtmatige overheid speelt het systeem van de representatieve democratie een centrale rol in de belangenafweging en het politieke debat bepaalt wat als publiek debat wordt gezien (zie ook Figuur 6.2). Burgerparticipatie in beleidsvoorbereiding en vooral beleidsuitvoering is daarbij essentieel, alhoewel praktijk en wetenschappelijke literatuur uitwijzen dat participatie geen panacee is voor alle knelpunten in maatschappelijke legitimiteit (zie ook vooronderstelling 7). De samenwerkende en responsieve overheid zijn andere pogingen om rekening te houden met ideeën van burgers, waarbij maatschappelijk perspectief meer centraal staat en de overheid participeert in plaats van initieert.

In de internationale literatuur is veel aandacht voor het belang van de participatie van burgers in formele beleidsprocessen. Daarbij staat, meestal impliciet, de hiërarchische sturingsstijl centraal. In de Nederlandse vooronderstellingen is daarentegen vooral aandacht voor de netwerkende en responsieve overheid. Deze mismatch in focus tussen de vooronderstellingen in het Nederlandse beleidsdiscours en de studies uit de internationale literatuur, maken het moeilijk om vanuit het begrip sturingsstijl naar de vooronderstellingen te kijken.

Enerzijds is deze discrepantie begrijpelijk vanuit de grote aandacht in alle beleidsvelden in Nederland voor de actieve burger. Anderzijds kan het ook een gevolg zijn van de nog steeds scherpe scheiding tussen het beleid voor juridisch sterk verankerde natuur in Natura 2000-gebieden en volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn, en de natuur buiten deze formeel aangewezen natuurgebieden. De Lerende Evaluatie van het Natuurpact liet ook al zien dat er meer aandacht is voor maatschappelijke betrokkenheid buiten de natuurgebieden en dat de betrokkenheid in de vorm van zelforganisatie daar ook beter van de grond komt (Folkert et al., 2020). Gezien eerdere evaluaties dat de maatschappelijke betrokkenheid in natuurgebieden vaak nog te veel beperkt is tot direct-belanghebbenden of actoren die belangrijke hulpbronnen beheren – grond, geld, kennis – (Koppen, 2020; Folkert et al., 2020), verdient de burger als (mede)besliser in aangewezen natuurgebieden meer aandacht.

Deze mismatch is tegelijkertijd een interessante constatering. Enerzijds blijkt in de wetenschappelijke literatuur een hiaat te zitten in de effecten op legitimiteit van actief burgerschap. Dit hiaat is des te klemmender, omdat veel vooronderstellingen vanuit het Nederlandse beleid hierdoor moeilijk tegen het licht kunnen worden gehouden.

---

## 6.6 Onderzoeksagenda

De kritische toets aan de wetenschappelijke literatuur van de door ons gereconstrueerde vooronderstellingen in het beleid laten diverse hiaten in de literatuur zien. Zelfs enkele cruciale vooronderstellingen uit het beleid blijken slechts beperkt onderzocht, of onderzoek levert wisselende resultaten. Op basis van dit gebrek aan kennis kunnen we daarom een voorzet doen voor een onderzoeksagenda om enkele cruciale vooronderstellingen kritisch tegen het licht te houden.

- *Onderzoek de werking van maatschappelijke betrokkenheid in relatie tot legitimiteit en de vooronderstelde relaties daartussen van provincies, Rijk en andere actoren, en organiseer discussies met overheden om de vooronderstellingen waaruit de beleidstheorie is opgebouwd verder te onderbouwen*  
Allereerst zijn onderzoek en verdere onderbouwing van beleidstheorieën van provincies, Rijk en andere actoren aan te bevelen. In dit rapport hebben we op basis van de gevonden vooronderstellingen een hypothese opgesteld over de relaties tussen de verschillende aspecten van maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit (zie Figuur 6.1 en 6.2). Nader onderzoek naar bestaande beleidstheorieën, in combinatie met workshops over hun beleidstheorie, kan provincies en andere belanghebbenden helpen beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid verder aan te scherpen. Hierbij is het verder uitdiepen van de complexe relaties en de factoren die van invloed zijn op die relaties van belang. Daarnaast levert zo'n beleidstheorie toetsbare hypothesen voor evaluatieonderzoek.
- *Onderzoek de brede impact van burgerinitiatief, inclusief de impact op de legitimiteit*  
Ten tweede signaleren we de behoefte aan onderzoek naar de impact van burgerinitiatieven op maatschappelijke legitimiteit. De studies die er zijn, richten zich vooral op het maatschappelijke en beleidsproces waarbinnen de initiatieven functioneren (Bouwma et al., 2020) of op de sociale en ecologische impact van de initiatieven. De impact van initiatieven op de legitimiteit van het natuurbeleid of de maatschappelijke legitimiteit van de initiatieven zelf komt zelden aan bod. Hierdoor is het niet mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen over de gevolgen van burgerinitiatieven in de Nederlandse beleidscontext. Ook de verwachting dat burgerinitiatieven de betrokkenheid van deelnemers bij natuur (nog verder) vergroten, is weinig onderzocht. Dit is des te prangender, aangezien vooronderstellingen over de legitimiteit van initiatieven uit de samenleving centraal staan in veel beleidsdocumenten.
- *Onderzoek de invloed van kennis over de diensten van natuur*  
Daarnaast is er behoefte aan onderzoek naar de invloed van kennis over natuur en haar diensten op de bereidheid om zelf een bijdrage te leveren aan natuur, of om er financieel aan bij te dragen. Ook deze vooronderstelling neemt een centrale plaats in in het beleid. Voor zover wij kunnen zien, is nog steeds weinig empirisch zicht op het aanboren van nieuwe financieringsbronnen van burgers of bedrijven.
- *Onderzoek de invloed van inspraak en betrokkenheid op legitimiteit*  
Naast een aantal vooronderstellingen die niet of nauwelijks zijn onderzocht, zijn er ook diverse vooronderstellingen die weliswaar aan bod komen in de literatuur, maar waarvan de uitkomsten complex of context-afhankelijk zijn. Dit geldt eigenlijk voor alle vooronderstellingen over het vergroten van de maatschappelijke steun voor het natuurbeleid door meer inspraak voor burgers of door meer rekening te houden met afwijkende visies en natuurbeelden. De literatuur laat zien dat het vergroten van inspraak en transparantie, oftewel een betere politieke legitimiteit, inderdaad de maatschappelijke legitimiteit kan vergroten. Maar ze zegt ook dat inspraak een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is (Hogl et al., 2012).
- *Onderzoek de dynamiek van maatschappelijke legitimiteit in de dagelijkse hectiek van media en politieke krachtsverhoudingen*  
Ten slotte heeft de focus in dit rapport slechts beperkt op de maatschappelijke dynamiek en sociale constructie van legitimiteit gelegen. Juist deze dynamiek en constructie zijn in de praktijk bepalend voor de maatschappelijke legitimiteit. Het is voor veel beleidsmakers nog vaak onduidelijk onder welke omstandigheden maatschappelijk verzet ontstaat en wanneer dat verzet voldoende krachtig wordt om het beleid te beïnvloeden (Korthagen, Dekker and Breman, 2020). Ook meer inzicht in het strategisch gebruik van (het ontbreken van) maatschappelijke legitimiteit in de media, maar zeker ook in beleidsdiscussies, is een onderzoeksveld dat nadere verkenning verdient (Beunen and Aarts, 2020).

---

- *Onderzoek innovatieve vormen van politieke legitimiteit*

In dit onderzoek zijn geen vooronderstellingen gevonden over de potentie van innovatieve vormen van democratie, zoals burgerpanels, *the right to challenge of participatory budgetting*. Ook in bredere zin constateren we dat terwijl politieke legitimiteit een belangrijke normatieve basis vormt voor maatschappelijke betrokkenheid, dit in de vooronderstellingen in het beleid slechts beperkt aan bod komt. Nader onderzoek naar benutten, versterken en vernieuwen van deze politieke legitimiteit is gewenst.





# 7 Conclusies

In dit slothoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die ten grondslag lagen aan het onderzoek.

**Onderzoeksvraag 1:** *Welke vooronderstellingen zijn te herkennen in beleidstheorieën over de relatie tussen betrokkenheid van burgers en de verschillende vormen van legitimiteit van het natuurbeleid?*

In totaal hebben we tien vooronderstellingen van het beleid gereconstrueerd, onderverdeeld in vijf clusters:

**CLUSTER 1: betrokkenheid als democratische waarde**

1. Maatschappelijke betrokkenheid is belangrijk, omdat het een kernwaarde is van onze democratie.

**CLUSTER 2: natuurervaringen leiden tot binding met natuur**

2. Natuurervaringen dragen bij aan een sterkere binding met natuur.
3. Actief burgerschap draagt bij aan een sterkere binding met natuur bij deelnemers.

**CLUSTER 3: binding met en kennis over natuur bevordert actieve betrokkenheid**

4. Een sterkere binding met natuur leidt tot maatschappelijke legitimiteit en actieve burgers.

**CLUSTER 4: inclusief natuurbeleid bevordert maatschappelijke legitimiteit**

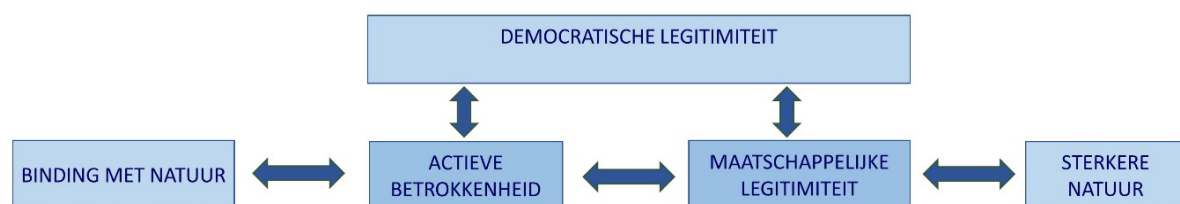
5. Rekening houden met ideeën en natuurbeelden van burgers vergroot maatschappelijke legitimiteit.
6. Besluitvorming en implementatie door burgers of 'dichter bij burgers' vergroot maatschappelijke legitimiteit.
7. Inspraak van burgers in natuurbeleid vergroot politieke en maatschappelijke legitimiteit.

**CLUSTER 5: legitimiteit en betrokkenheid versterken de natuur**

8. Grotere maatschappelijke legitimiteit leidt tot betere implementatie van beleid.
9. Actieve burgers leveren een waardevolle bijdrage aan natuurbehoud, met name in de directe leefomgeving.
10. Inclusief natuurbeleid en kennis over de diensten van de natuur leiden tot nieuwe financieringsbronnen.

*Visie op maatschappelijke betrokkenheid*

Als overheden verder willen werken aan vermaatschappelijking van het natuurbeleid is het verstandig een sterkere visie te ontwikkelen over het belang, de vorm, de werking en de gewenste impact van vermaatschappelijking. Dit maakt het mogelijk kritisch te reflecteren op de aannames in het beleid, de impact van het beleid te evalueren en het beleid verder te ontwikkelen. Om dit proces te ondersteunen, hebben wij de gevonden vooronderstellingen samengevoegd tot een samenhangend beeld op de relatie tussen maatschappelijke betrokkenheid, legitimiteit en natuurbehoud. Dit beeld kan een aanzet vormen tot een beleidstheorie voor maatschappelijke betrokkenheid, alhoewel we willen benadrukken dat de relaties tussen de onderdelen meervoudig en complex zijn.



**Figuur 7.1** *Mogelijke 'beleidstheorie' over maatschappelijke betrokkenheid, gebaseerd op clusters van vooronderstellingen.*

---

**Onderzoeksvraag 2:** *Wat zegt de literatuur (nationaal en internationaal) over de relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit? En welke invloed heeft sturingsfilosofie op deze relatie?*

Het is moeilijk een algemeen oordeel te formuleren over de bijdrage van betrokkenheid aan legitimiteit op basis van de internationale literatuur. Daarvoor is deze te veel normatief van aard, te eenzijdig gericht op beleidsparticipatie en te gefragmenteerd. Inhoudelijk valt vooral op dat veel literatuur betrekking heeft op participatie in beleid. Oftewel de burger die de formele besluitvorming tracht te beïnvloeden en de ruimte krijgt voor deze beïnvloeding. Dit terwijl veel vooronderstellingen in het Nederlandse natuurbeleid niet betrekking hebben op participatie, maar op burgerbetrokkenheid vanuit een responsieve sturingsstijl. De literatuur vertoont daarmee duidelijke hiaten in onze kennis over de relatie tussen actieve maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en legitimiteit. Dat geldt vooral voor de effecten van een responsieve sturingsstijl.

Als we kijken naar de invloed van participatie op legitimiteit, zien we dat het effect van betrokkenheid op legitimiteit afhankelijk is van vorm en context van participatie. Participatie in beleid kan andere effecten hebben dan betrokkenheid via een burgerinitiatief. Uit de literatuur blijkt duidelijk dat vooral de kwaliteit van het proces – sterk gerelateerd aan de politieke legitimiteit – grote invloed heeft op maatschappelijke legitimiteit. Opvallend is dat sommige bronnen suggereren dat participatie niet per se een intensieve participatie (hoog op de ladder van Arnstein) hoeft te zijn. Soms blijkt goede, tijdige en juiste informatie voldoende te zijn voor een hoge maatschappelijke legitimiteit. Verder is de breedte van de groep van stakeholders, wanneer men wel kiest voor een intensievere participatie in de beleidsvorming, belangrijk voor de legitimiteit.

Inbedding in de lokale setting en rekening houden met lokale waarden, kennis en praktijken blijken vaak een positieve invloed op maatschappelijke legitimiteit te hebben. Dat effect loopt enerzijds via een betere politieke legitimiteit – vooral input- en throughput-legitimiteit –, waarmee burgers zich serieus genomen voelen. Als deze inbedding leidt tot uitkomsten die in overeenstemming zijn met de wensen van lokale partijen, wordt de output-legitimiteit vergroot en ook dat draagt bij aan de maatschappelijke legitimiteit op lokaal niveau.

De relatie tussen betrokkenheid en legitimiteit hangt ten slotte ook af van democratieopvatting en sturingsstijl. Maatschappelijke en politieke normen voor legitimiteit hangen af van opvattingen over democratie. Bij representatieve democratie horen alle groepen vertegenwoordigd te zijn, actief en passief stemrecht te hebben, te kunnen inspreken. Discussie bestaat of de normatieve criteria voor politieke legitimiteit gelijk zouden moeten zijn of moeten verschillen tussen verschillende sturingsstijlen.

**Onderzoeksvraag 3:** *Wat kan hieruit geconcludeerd worden over hoe de verschillende vormen van legitimiteit samenhangen met maatschappelijke betrokkenheid en hoe kunnen de veronderstellingen kritisch worden geëvalueerd?*

Allereerst moet worden geconstateerd dat, terwijl normatieve argumenten over het democratisch belang van burgerbetrokkenheid belangrijk zijn, de meeste vooronderstellingen een sterk instrumentele basis hebben, waarbij maatschappelijke betrokkenheid vooral de natuur ten goede moet komen. Opvallend daarbij is dat een onderbouwing van de verwachte werking bij de vooronderstellingen vaak ontbreekt. Terwijl soms wel output-indicatoren worden geëvalueerd (bv. het aantal vrijwilligers; Bouwma et al., 2020), worden de achterliggende doelen, zoals een bijdrage aan natuurbehoud, zelden of nooit geëvalueerd.

We hebben drie categorieën gevonden ten aanzien van de onderbouwing van de vooronderstellingen:

- Vooronderstellingen die ondersteund worden door wetenschappelijke literatuur (V1, V2, V4, V5)
- Wisselend beeld: deze vooronderstellingen worden in sommige literatuur bevestigd en in andere weersproken (V7, V8, V9)
- Vooronderstellingen die niet of nauwelijks onderzocht zijn (V3, V6, V10)

Op basis van de literatuur concluderen wij dat een deel van de vooronderstellingen in lijn is met bevindingen uit de literatuur (zie ook Figuur 6.2). Vooral vooronderstellingen die zich aan het 'begin' van de beleidstheorie bevinden, worden ondersteund door de literatuur, terwijl vooronderstellingen

---

over de 'impact'-kant van de beleidstheorie veel minder onderbouwd blijken. Natuurervaringen kunnen inderdaad leiden tot binding met natuur (V2), binding kan leiden tot actief burgerschap en maatschappelijke legitimiteit (V4) en rekening houden met natuurbeelden van burgers draagt bij aan maatschappelijke legitimiteit (V5). Het belangrijkste lijkt hierbij dat belanghebbenden hun visie herkennen in de uitkomsten van het beleid. Daar hoort echter de kanttekening bij dat als natuurbeelden verschillen tussen groepen burgers, ook de maatschappelijke legitimiteit zal verschillen tussen die groepen. Maatschappelijke legitimiteit wordt dan sterk bepaald door de output-legitimiteit van het beleid. Omdat verschillende actoren verschillende outputs als legitiem zien, kan hierbij dus een spanning blijven bestaan tussen stakeholders.

Aan de andere kant zijn er vooronderstellingen waarover de literatuur een wisselend beeld heeft (V7, V8, V9) of die nog beperkt zijn onderzocht (V3, V6, V10). Hieronder zijn ook vooronderstellingen ten aanzien van de 'impact' van maatschappelijke betrokkenheid en legitimiteit op natuur en (de uitvoering van) beleid. In hoeverre legitimiteit de implementatie van natuurbeleid versterkt (V8), is niet duidelijk (hierover bestaat een wisselend beeld in de literatuur) en de invloed van betrokkenheid op nieuwe financieringsvormen (V10) vindt minder onderbouwing (deze is nog niet of nauwelijks onderzocht). Over de impact van actieve burgers op de kwaliteit van de natuur (V9) zijn de bevindingen in de literatuur nog niet eenduidig (ook hierover bestaat een wisselend beeld). Over het algemeen wordt wel een positieve impact gezien, maar de omvang daarvan staat ter discussie.

Op basis van deze conclusies hebben we in Hoofdstuk 6 enkele suggesties voor een handelingsperspectief gedaan en een bescheiden onderzoeksagenda opgesteld:

- Het belang van burgerbetrokkenheid wordt vaak met instrumentele argumenten onderbouwd: betrokkenheid zou steun en zelfredzaamheid vergroten. Onze analyse laat echter ook zien dat deze verwachting lang niet altijd uitkomt. In pleidooien voor maatschappelijke betrokkenheid zouden meer principiële argumenten, bijvoorbeeld over het democratisch belang van structurele betrokkenheid, daarom een grotere plek mogen krijgen.
- Het positieve effect van natuurervaringen wordt breed onderschreven. Of en hoe zulke ervaringen moeten worden versterkt, is echter onderwerp van discussie, alhoewel veel provincies nog wel vrijwilligerswerk en NME ondersteunen. Gezien het belang van binding met natuur voor de legitimiteit van het natuurbeleid is een meer actieve rol van overheden het overwegen waard, bijvoorbeeld door ruimere subsidiemogelijkheden voor dergelijke activiteiten.
- Binding met natuur draagt bij aan maatschappelijke legitimiteit en lijkt een belangrijke motivatie voor burgers om zelf actief te worden. Het belang van binding als motivatie voor actieve burgers wordt vaak vooral aan een responsieve overheid gekoppeld, of vindt zelfs helemaal buiten het domein van de overheid plaats, en vaak ook buiten het domein van ngo's. De rol van vrijwilligerswerk binnen bestaande structuren van overheden en vooral ngo's moet hierbij echter niet over het hoofd worden gezien.

We suggereren om meer onderzoek te doen naar onder andere:

- Beleidstheorieën van provincies, Rijk en andere actoren. Een optie is om hierbij discussies met overheden te organiseren om de vooronderstellingen waaruit de beleidstheorie verder te onderbouwen.
- De invloed van inspraak en betrokkenheid op legitimiteit.
- De dynamiek van maatschappelijke legitimiteit in de dagelijkse hectiek van media en politieke krachtsverhoudingen.
- Innovatieve vormen van politieke legitimiteit.



---

# Literatuur

- Aalbers, C., Luttik, J., De Haas, W., Pijls, H. (2014). Policy innovation by and for non-state initiatives in green open space. *Spanish Journal of Rural Development*, Vol. VI (3-4): 121-150, 2015
- Aalbers, C., & Pauleit, S. (2014). Powerful and large regional authorities are needed to preserve green open space for urban agglomerations. *SPOOL*, 1(1), 501-518.
- Aalbers, C. B. E. (2018). *Governing and transition of greenspace in urban regions* (Doctoral dissertation, University of Copenhagen).
- Aalbers, Carmen B. E. M., and Karina Sehested. 2018. 'Critical upscaling. How citizens' initiatives can contribute to a transition in governance and quality of urban greenspace.' *Urban Forestry & Urban Greening* 29:261-275.
- Aalbers, B.E.M., D.A. Kamphorst & F. Langers (2018). Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 118.
- Abels, G. (2007). Citizen involvement in public policy-making: Does it improve democratic legitimacy and accountability? The case of pTA. *Interdisciplinary information sciences*, 13(1), 103-116.
- Andersson, E., S. Barthel, S. Borgström, J. Colding, T. Elmqvist, C. Folke, and A. Gren. 2014. 'Reconnecting cities to the biosphere: Stewardship of green infrastructure and urban ecosystem services.' *Ambio* 43 (4):445-453. doi: 10.1007/s13280-014-0506-y.
- Arts, Bas, Arjen Buijs, Hein Gevers, Thomas Mattijssen, Marcel Kok, Mark van Oorschoot, Machteld Schoolenberg and Rani Temmink. 2017. 'The Impact of International Cooperative Initiatives on Biodiversity (ICIBs): research report.' In. Wageningen: Wageningen University, Forest and Nature Conservation Policy. <https://doi.org/10.18174/422567>.
- Arts, I., A.E. Buijs and G. Verschoor. 2018. 'Regimes of justification: competing arguments and the construction of legitimacy in Dutch nature conservation practices.' *Journal of Environmental Planning and Management* 61 (5-6):1070-1084. doi: 10.1080/09640568.2017.1319346.
- Bakker, E. de en G. Overbeek. 2005. Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid. Lei, Den Haag.
- de Bakker, H.C.M., C.S.A. van Koppen and J. Vader. 2007. Het groene hart van burgers: het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid, Rapport / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu; 47. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Hampshire, UK (page 11): Palgrave Macmillan.
- Behagel, J. 2012. 'The politics of democratic governance. The implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands.' PhD, Wageningen University.
- Behagel, J. & E. Turnhout. (2011). Democratic legitimacy in the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands: towards participatory and deliberative norms?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(3), 297-316.
- Bekkers, V.J.J.M., G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger. 2007. *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Bernstein, S. 2011. 'Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance.' *Review of International Political Economy* 18 (1):17-51.
- Bernauer, T., & Gampfer, R. (2013). Effects of civil society involvement on popular legitimacy of global environmental governance. *Global Environmental Change*, 23(2), 439-449.
- Beunen, R. and M.N.C. Aarts. 2020. 'Legitimiteit als overtuigingsstrategie bij besluitvorming en de gevolgen daarvan voor natuur en natuurbeleid.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*, edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Beunen, R., K. Van Assche, and M. Duineveld. 2013. 'Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands.' *Land Use Policy* 31:280-288. doi: 10.1016/j.landusepol.2012.07.009.
- Birnbaum, S., Ö Bodin & A. Sandström. 2015. Tracing the sources of legitimacy: the impact of deliberation in participatory natural resource management. *Policy sciences*, 48(4), 443-461.

- Boer, T.A. de and F.I. Langers. 2017. Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bogaert, D., & P. Leroy. 2008. Endangered legitimacy. In *Legitimacy in European nature conservation policy* (pp. 185-204). Springer, Dordrecht.
- Bokhorst, Meike. 2014. Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag: Boom Juridische uitgevers.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst and G.W.W. Wamelink. 2012. Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra, F., H.B. Winter, M. Beukers, A.E. Buijs, C.M. van der Heide, D.A. Kamphorst, E. Krol, C.M. Ridderbos en F.F. van der Zee. 2018. Evaluatie programma Nieuwe Natuur Provincie Flevoland.
- Bouwma, Irene, Dana Kamphorst, Didi van Doren, Tineke de Boer, Arjen Buijs, Martin Goossen, Josine Donders, Joep Frissel, Saskia van Broekhoven, Viktor Mensink and Friso van der Zee. 2020. 'Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur - het beleid nader bekeken in 8 casussen: achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.' Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 175.
- Bouwma, Irene M. 2018. 'Managing the Natura 2000 network: between Europeanization and societal engagement.'
- Bredenoord, H., Saskia van Broekhoven, Didi van Doren, Martin Goossen, Mark van Oorschot en Pim Vugteveen 2020. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk. Verkennende studie onder burgers en bedrijven. Achtergrondstudie Den Haag: PBL.
- Bredenoord, Hendrien, Saskia van Broekhoven, Didi van Doren, Martin Goossen, Mark van Oorschot and Pim Vugteveen. 2020. 'Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studie onder burgers en bedrijven.' In. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). <https://edepot.wur.nl/512341>.
- Breman, Bas, Arnold van Vliet and Wies Vullings. 2017. 'Citizen science voor natuur in Nederland: van onschatbare waarde en onderschat belang.' In. Wageningen: Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/413497>.
- Breman, B.C., T.J.M. Mattijssen & T.M. Stevens. 2018. Natuur 2.0. Het natuurdebat op social media. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Buijs, A. and F.G. Boonstra. 2020a. 'Naar een nieuw natuurverhaal ' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Buijs, Arjen, Thomas Mattijssen, and Froukje Boonstra. 2020. 'Legitimiteit ontleed.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*, edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen and B.H.M. Elands. 2016. 'De betekenis van groene burgerinitiatieven voor het natuurbeheer.' *Landschap*.
- Buijs, A.E., B.H.M. Elands, C.S.A. van Koppen and N. Warmelink. 2017. Vijftientig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid: analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak, WOt-technical report, 2352-2739; 103; WOt technical report; 2352-2747 103. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Buijs, A.E., T.J. Mattijssen, A.P. Van der Jagt, B. Ambrose-Oji, E. Andersson, B.H.M. Elands and M. Steen Møller. 2016. 'Active citizenship for urban green infrastructure: fostering the diversity and dynamics of citizen contributions through mosaic governance.' *Current Opinion in Environmental Sustainability* 22:1-6. doi: 10.1016/j.cosust.2017.01.002.
- Buijs, A., R. Hansen, S. Van der Jagt, B. Ambrose-Oji, B. Elands, E. Lorance Rall, T.J.M. Mattijssen, S. Pauleit, H. Runhaar, A. Stahl Olafsson and M. Steen Møller. 2019. 'Mosaic governance for urban green infrastructure: Upscaling active citizenship from a local government perspective.' *Urban Forestry and Urban Greening* 40:53-62. doi: 10.1016/j.ufug.2018.06.011.
- Buijs, A.E., R. van Dam, T.J.M. Mattijssen and M.J. Smits. 2019. Burgers voor natuur: Hoe burgers bijdragen aan een transitie naar een natuurinclusieve samenleving. In *KB paper 1*. Wageningen: Wageningen UR.
- Buijs, A.E. and C.M. Volker. 1997. Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Wageningen: DLO-Staring Centrum.

- Buijs, Arjen and Froukje Boonstra. 2020b. *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. Eerste druk. ed. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Buijs, Arjen and Maarten Jacobs. 2020. 'Avoiding negativity bias: Towards a positive psychology of human-wildlife relationships.' *Ambio*. doi: 10.1007/s13280-020-01394-w.
- Buizer, M. 2008. 'Worlds apart: interactions between local initiatives and established policy.' Met lit. opg. - Met samenvatting in het Engels en Nederlands, Alterra.
- Coscieme, L., da Silva Hyldmo, H., Fernández-Llamazares, Á., Palomo, I., Mwampamba, T. H., Selomane, O., ... & Barral, M. P. (2020). Multiple conceptualizations of nature are key to inclusivity and legitimacy in global environmental governance. *Environmental Science & Policy*, 104, 36-42.
- Dam, van R.I., M. Duineveld and R. During. 2014. 'Delineating active citizenship: The subjectification of citizens' initiatives.' *Journal of Environmental Policy and Planning*. doi: urn:nbn:nl:ui:32-455336.
- van Dam, R. 2016. 'Bonding by Doing. The dynamics of self-organizing groups of citizens taking charge of their living environment.' PhD, Wageningen University.
- van Dam, R., I. Salverda, and R. During. 2014. 'Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions.' *Critical Policy Studies*: in press. doi: 10.1080/19460171.2013.857473.
- van Dam R.I., A. Buijs, W. de Haas, and T. Mattijssen. 2020. *Het spel der legitimiteiten. Sturingsmogelijkheden in maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid Wageningen: WOT Natuur en Milieu*.
- Demidov, A. 2018. 'Partnership with civil society and the legitimacy of EU policymaking: Exploring actors' normative arguments in four member states.' *Journal of Contemporary European Research* 14 (2):169-186. doi: 10.30950/jcer.v14i2.869.
- van Dijk, J.J. 2020. 'De decentralisatie van het natuurbeleid: een reflectie.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Dryzek, John S. 2001. 'Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy.' *Political Theory* 29 (5):651-669.
- Elands, B., and E. Turnhout. 2009. *Draagvlak en betrokkenheid, WOt rapport*. Wageningen.
- Eshuis, J. and A. Edwards. 2013. 'Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance.' *Urban Studies* 50 (5):1066-1082. doi: 10.1177/0042098012459581.
- Fernández, S.A. (2008). Legitimacy problems in Spanish nature policy. In *Legitimacy in European Nature Conservation Policy* (pp. 83-100). Springer, Dordrecht.
- Folke, C., Å. Jansson, J. Rockström, P. Olsson, S.R. Carpenter, F. Stuart Chapin Iii, A.S. Crépin, G. Daily, K. Danell, J. Ebbesson, T. Elmqvist, V. Galaz, F. Moberg, M. Nilsson, H. Österblom, E. Ostrom, Å. Persson, G. Peterson, S. Polasky, W. Steffen, B. Walker and F. Westley. 2011. 'Reconnecting to the biosphere.' *Ambio* 40 (7):719-738. doi: 10.1007/s13280-011-0184-y.
- Folkert, Rob, Irene Bouwma, Wiebren Kuindersma, Dirk-Jan van der Hoek, Alwin Gerritsen and Eva Kunseler. 2020. *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijke de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Edited by PBL. The Hague: PBL.
- Fors, H., J.F. Molin, M.A. Murphy, and C. Konijnendijk van den Bosch. 2015. 'User participation in urban green spaces - For the people or the parks?' *Urban Forestry and Urban Greening* 14 (3):722-734. doi: 10.1016/j.ufug.2015.05.007.
- Ganzevoort, W., and R.J.G. Van den Born. 2018. *Groene vrijwilligers: Wie zijn ze, wat doen ze en wat drijft hen?*. Nijmegen: Institute for Science in Society, Radboud Universiteit.
- Gerritsen, A., D. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen. 2018. *Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid*. WOt technical report 122. Wageningen: WUR.
- van der Heijden, N., and W. Smit. 2006. *Draagvlak natuur en milieu educatie: eindrapportage van een enquête onder 1000 burgers en twee panelbijeenkomsten*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Fernández, S. A. (2008). Legitimacy problems in Spanish nature policy. In *Legitimacy in European Nature Conservation Policy* (pp. 83-100). Springer, Dordrecht.
- Hogl, K., E. Kvarda, R. Nordbeck & M. Pregernig. (Eds.). (2012). *Environmental governance: The challenge of legitimacy and effectiveness*. Edward Elgar Publishing.
- Jasanoff, S. and M. Martello. 2004. *Earthly politics: Local and global in environmental governance*. MIT Press: Cambridge.

- 
- Kamphorst, D.A., I.M. Bouwma and T.A. Selnes. 2017. 'Societal engagement in Natura 2000 sites. A comparative analysis of the policies in three areas in England, Denmark and Germany.' *Land Use Policy* 61:379-388. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.11.019.
- Kamphorst, D., J. Donders, T. de Boer en N. Nuesink in prep. Maatschappelijk debat naar aanleiding van het PAS Arrest en de mogelijke invloed op het natuurbeleid. Discours- en sociale media analyse naar aanleiding van het PAS arrest. WOT technical report in prep.
- Kistenkas, F.H., W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer. 2018. *Natuur en landschap in de Omgevingswet*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 24.
- Kistenkas, F. H., H. C. Borgers, and M. E. A. Kistenkas. 2017. *Recht voor de groene ruimte*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Kuindersma, W. et al. (2017) *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: PBL.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies*. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. WOT-technical report 174
- Klausen, J. E., & Sweeting, D. (2004). Legitimacy and community involvement in local governance. In *Urban Governance and Democracy* (pp. 224-243). Routledge.
- Kok, Annemarie. 2018. *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur.*: Trancity'valiz.
- Koppen, C. S. A. van. 2005. 'Zorg voor natuur in de eeuw van de consument.' In: Universiteit Utrecht. <http://edepot.wur.nl/117032>.
- Van Koppen, C. S. A. 2002. 'Echte natuur: een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving.' PhD, Wageningen University.
- Koppen, C.S.A. van. 2020. 'Deining in het draagvlak. Natuurpraktijken, politieke discourses en de legitimiteit van het natuurbeleid.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra, 88-99. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Korthagen, I., R. Dekker, and B. Breman. 2020. 'De gemediatiseerde strijd om natuurbeleid in de Oostvaardersplassen.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*, edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Krasny, M.E., and K. G. Tidball. 2012. 'Civic ecology: A pathway for Earth Stewardship in cities.' *Frontiers in Ecology and the Environment* 10 (5):267-273. doi: 10.1890/110230.
- Kuindersma, W. 2020. *Een gespleten natuurbeleid: Gevangen tussen juridische en maatschappelijke legitimiteit*. In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Langeveld, S., and J. Westerink. 2020. 'vereniging Markdal' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Lawrence, A., and B. Ambrose-Oji. 2015. 'Beauty, friends, power, money: Navigating the impacts of community woodlands.' *Geographical Journal* 181 (3):268-279. doi: 10.1111/geoj.12094.
- Leibenath, M. (2008). Legitimacy of biodiversity policies in a multi-level setting. In *Legitimacy in European Nature Conservation Policy* (pp. 233-250). Springer, Dordrecht.
- Leistra, G. R. 2014. 'Different shades of green - reflections on the legitimacy of Dutch nature policy and practices.' PhD, Applied Philosophy Group, Wageningen University and Research Centre.
- Leino, H., & Peltomaa, J. (2012). Situated knowledge-situated legitimacy: Consequences of citizen participation in local environmental governance. *Policy and Society*, 31(2), 159-168.
- LNV. 2000. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Lindgren, K. O., & Persson, T. (2010). Input and output legitimacy: synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey. *Journal of European Public Policy*, 17(4), 449-467.
- Luttik, J., Aalbers, C., Donders, J., Langers, F. (2014). *Groen Dichterbij. Wat maakt groene buurtprojecten tot een succes? Alterra-rapport 2571*. Wageningen, The Netherlands.
- Mattijssen, T., B. Breman, and T. Stevens. 2019. 'Oostvaardersplassen on social media. the influence of social media on nature management.' *Landschap* 36 (1):5-13.
- Mattijssen, T., A E Buijs, B Elands, and R. I. van Dam. 2016. *De betekenis van groene burgerinitiatieven. Analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland*. WOT Rapport xxx. Wageningen: WOT Natuur en Milieu.



- Mattijssen, T., A. Buijs, and B. Elands. 2018. 'The benefits of self-governance for nature conservation: A study on active citizenship in the Netherlands.' *Journal for Nature Conservation* 43:19-26. doi: 10.1016/j.jnc.2018.01.006.
- Mattijssen, T., A. Buijs, B. Elands, and B. Arts. 2018. 'The 'green' and 'self' in green self-governance—a study of 264 green space initiatives by citizens.' *Journal of Environmental Policy and Planning* 20 (1):96-113. doi: 10.1080/1523908x.2017.1322945.
- Mattijssen, T.J.M., A.A.E. Buijs, B.H.M. Elands, B.J.M. Arts, R.I. van Dam, and J.L.M. Donders. 2019. 'The transformative potential of active citizenship: Understanding changes in local governance practices.' *Sustainability (Switzerland)* 11 (20). doi: 10.3390/su11205781.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Code Maatschappelijke Participatie: Eerder, breder en beter, Maatschappelijke participatie bij – MIRT – projecten. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Mohedano Roldán, A., Duit, A., & Schultz, L. (2019). Does stakeholder participation increase the legitimacy of nature reserves in local communities? Evidence from 92 Biosphere Reserves in 36 countries. *Journal of environmental policy & planning*, 21(2), 188-203.
- Moulaert, Frank, Diana MacCallum, Abid Mehmood, and Abdelillah Hamdouch. 2014. *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Minten, S.L.J.N., B.J. Groot, J.W. Kuhlman, J.G. de Hoop, A.J. Reinhard 2010. *Evenredige participatie Natura 2000-beheerplannen*.
- Nassauer, J. I. 2011. 'Care and stewardship: From home to planet.' *Landscape and Urban Planning* 100 (4):321-323. doi: 10.1016/j.landurbplan.2011.02.022.
- Nationaal Groenfonds,. 2014. *Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur*.
- Newig, J., and O. Fritsch. 2009. 'Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective?' *Environmental Policy and Governance* 19 (3):197-214.
- Pagès, Marie, Anke Fischer, and René van der Wal. 2018. 'The dynamics of volunteer motivations for engaging in the management of invasive plants: insights from a mixed-methods study on Scottish seabird islands.' *Journal of Environmental Planning and Management* 61 (5-6):904-923. doi: 10.1080/09640568.2017.1329139.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2018. *Balans voor de Leefomgeving 2018*.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is ander*. Derde herziene druk, Bussum: Coutinho
- Rabe, L. (2017). *Participation and legitimacy: Actor involvement for nature conservation* (Doctoral dissertation, Södertörns högskola).
- Rantala, T. (2012). Legitimacy of forest and nature conservation policy: A conceptual framework with illustrations. *Scandinavian journal of forest research*, 27(2), 164-176.
- Reed, M. S. 2008. 'Stakeholder participation for environmental management: A literature review.' *Biological Conservation* 141 (10):2417-2431.
- Rickinson, M., Dillon, J., Teamey, K., Morris, M., Choi, M. Y., Sanders, D., & Benefield, P. 2004. *A review on outdoor learning*. London: Field Studies Council.
- Risse, T., and M. Kleine. 2007. 'Assessing the legitimacy of European treaty revisions.' *Journal of common market studies* 45 (1):69-80.
- Runhaar, H. 2020. In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid* edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Salverda, I.E., M. Pleijte, and R.I. van Dam. 2014. *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Salverda, I., D. Kamphorst, M. Pleijte, A. Buijs en J. Donders 2016. *Omgaan met groene burgerinitiatieven Hoe doe je dat als provincie?* Brochure van het Leernetwerk Samen spel Burgerinitiatieven en Overheden in het groene domein.
- Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit. Een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken. Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 120.
- Scharpf, F.W. 1997. 'Economic integration, democracy and the welfare state.' *Journal of European Public Policy* 4 (1):18-36. doi: 10.1080/135017697344217.

- Schmidt, Vivien A. 2013. 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput.' *Political Studies* 61 (1):2-22. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Smit, W., P. Jansen, C.S.A/ van koppen, M. Bulten, M.L.C. Damen, and C. Custers. 2006. Hoe duurzaam is NME? Een exploredere kwantitatief onderzoek naar langetermijneffecten van Natuur en Milieueducatie op basisscholen. Apeldoorn /Utrecht: Veldwerk Nederland / Universiteit Utrecht.
- Smith, G. 2009. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation* Edited by R. E. Goodin, Theories of institutional design. Oxford: Oxford University Press.
- Soga, Masashi, and Kevin J. Gaston. 2016. 'Extinction of experience: the loss of human – nature interactions.' *Frontiers in Ecology and the Environment* 14 (2):94-101.
- Spagnuolo, F. (2009). Beyond Participation: Administrative-Law Type Mechanisms in Global Environmental Governance: Toward a New Basis of Legitimacy. *Eur. Pub. L.*, 15, 49.
- Steenbekkers, A., Samantha Scholte, Wouter Mensink, and Andries van den Broek. 2020a. 'Deze bundel.'
- Steenbekkers, Anja, Samantha Scholte, Wouter Mensink, and Andries van den Broek. 2020b. 'Betrokkenheid van burgers in een veranderende beleidscontext.' In *Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid*, edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Sterling, E. J., Betley, E., Sigouin, A., Gomez, A., Toomey, A., Cullman, G., ... & Filardi, C. (2017). Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation. *Biological conservation*, 209, 159-171.
- van der Steen, M., M. Fenger, L. van der Torre, and A. van Wijk. 2013. 'Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's.' *Beleid en maatschappij* 40 (1):26-49.
- van der Steen, Martijn, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, and Tobias Kwakkelstein. 2013. *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Vol. Den Haag: NSOB.
- Sterling, E. J., Betley, E., Sigouin, A., Gomez, A., Toomey, A., Cullman, G., ... & Filardi, C. (2017). Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation. *Biological conservation*, 209, 159-171.
- Turnhout, E., S. Van Bommel, and N. Aarts. 2010. 'How participation creates citizens: Participatory governance as performative practice.' *Ecology and Society* 15 (4).
- Vreke, J., J. L. M. Donders, B. H. M. Elands, C. M. Goossen, F. Langers, R. de Niet, and S. de Vries. 2007. *Natuur en landschap voor mensen: achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*, Werkdocument / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu;80. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Vullings, L. A. E., A. E. Buijs, J. L. M. Donders, D. A. Kamphorst, H. Kramer, and S. de Vries. 2018. 'Monitoring van groene burgerinitiatieven: analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten.' In. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. <https://doi.org/10.18174/460755>.
- Vullings, W., A. Buijs, J. Donders, D. Kamphorst, H. Kramer & S. de Vries (2018b) *Monitoring van Groene Burgerinitiatieven. Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt technical report 123.
- Westerink, J.; Kamphorst, D.A.; Wit, E. de; Heide, C.M. van der; Boer, T.A. de; Gerritsen, A.L., 2018. *Van meerdere kanten bekeken: een meervoudig analyse- & evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur: op maat te maken met behulp van kaarten*. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 130.
- Wit, E. de., Doren, D., Bouwma, I., Broekhoven, S. van., Kamphorst, D., Kuindersma, W. 2018. *Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur*. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu; WOT-paper 49.
- Young, J. C., Jordan, A., Searle, K. R., Butler, A., Chapman, D. S., Simmons, P., & Watt, A. D. (2013). Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation*, 158, 359–370.
- Young, J. C., M. Marzano, R. M. White, D. I. McCracken, S. M. Redpath, D. N. Carss, C. P. Quine, and A. D. Watt. 2010. 'The emergence of biodiversity conflicts from biodiversity impacts: Characteristics and management strategies.' *Biodiversity and Conservation* 19 (14):3973-3990.

---

# Verantwoording

WOT-technical report: 196

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.08

Dit project werd begeleid door Rosalie van Dam (WENR), Didi van Doren (PBL) en Hendrien Bredenoord (PBL). De werkwijze van dit onderzoek is met hen afgestemd. De resultaten zijn becommentarieerd in besprekingen met verschillende experts op dit vlak: Kris Koppen (WU), Wim de Haas (WENR), Hendrien Bredenoord (PBL) en Irene Bouwma (WENR). Hun suggesties en opmerkingen op het conceptrapport zijn verwerkt.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

## Akkoord Extern contactpersoon

functie:      Beleidsonderzoeker

naam:         Hendrien Bredenoord

datum:        18 december 2020

## Akkoord Intern contactpersoon

naam:         Rosalie van Dam

datum:        11 december 2020



---

# Bijlage 1 Bronnen voor inventarisatie vooronderstellingen

- Aalbers, B.E.M., D.A. Kamphorst & F. Langers (2018), Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 118.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink, 2012. Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra, F. H.B. Winter, M. Beukers, A.E. Buijs, C.M. van der Heide, D.A. Kamphorst, E. Krol, C.M. Ridderbos, F.F. van der Zee 2018 Evaluatie programma Nieuwe Natuur Provincie Flevoland
- Bouwma, Irene, Dana Kamphorst, Didi van Doren, Tineke de Boer, Arjen Buijs, Martin Goossen, Josine Donders, Joep Frissel, Saskia van Broekhoven, Viktor Mensink, and Friso van der Zee. 2020. 'Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur - het beleid nader bekeken in 8 casussen: achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.' In. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. <https://doi.org/10.18174/521721>.
- Dijk, J.J. van 2020. De decentralisatie van het natuurbeleid: een reflectie. In: Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid
- Gerritsen, A., D. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2018), Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. WOt technical report 122. Wageningen: WUR.
- Kistenkas, F.H., W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer (2018). Natuur en landschap in de Omgevingswet. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 24.
- Kuindersma, W. et al. (2017), De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: PBL.
- Minten, S.L.J.N., B.J. Groot, J.W. Kuhlman, J.G. de Hoop, A.J. Reinhard 2010. Evenredige participatie Natura 2000-beheerplannen.
- Salverda, I., D. Kamphorst, M. Pleijte, A. Buijs, en J. Donders 2016 Omgaan met groene burgerinitiatieven Hoe doe je dat als provincie? Brochure van het Leernetwerk Samenspel Burgerinitiatieven en Overheden in het groene domein.
- Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit. Een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken. Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 120.
- Tweel, M. van den 2020. 'De emancipatie van het natuurbelang. In: Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid, edited by Arjen Buijs and Froukje Boonstra. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Vullings, W., A. Buijs, J. Donders, D. Kamphorst, H. Kramer & S. de Vries (2018b) Monitoring van Groene Burgerinitiatieven. Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt technical report 123.
- Wit, E. de., Doren, D., Bouwma, I., Broekhoven, S. van., Kamphorst, D., Kuindersma, W. 2018. Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu; WOT-paper 49.



**Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

<b>168</b>	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>	<b>179</b>	Knegt, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid. Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>
<b>169</b>	Van Kraalingen, D., E.L. Wipfler, F. van den Berg, W.H.J. Beltman, M.M.S. ter Horst & J.A. te Roller (2020). <i>User manual for FOCUSPIN version 3.3.</i>	<b>180</b>	Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster, M. Visscher (2020). <i>Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring.</i>
<b>170</b>	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>	<b>181</b>	Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). <i>Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen.</i>
<b>171</b>	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knegt, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>	<b>182</b>	Elschot K., M.E.B. Van Puijenbroek, D.D.G. Lagendijk, J-T. Van der Wal, C. Sonneveld (2020). <i>Lange-termijnontwikkeling van kwelders in de Waddenzee (1960-2018).</i>
<b>172</b>	Van Kleunen, A., M. van Roomen, E. van Winden, M. Hornman, A. Boele, C. Kampichler, D. Zoetebier, H. Sierdema & C. van Turnhout (2020). <i>Vogelrichtlijnrapportage 2013-2018 van Nederland – status en trends van soorten.</i>	<b>183</b>	Koffijberg K., P. de Boer, S.C.V. Geelhoed, J. Nienhuis, K. Oosterbeek, J. Postma (2020). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2018.</i>
<b>173</b>	Glorius, S.T., A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 13 jaar na sluiting (najaar 2018).</i>	<b>184</b>	Ijseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. van Schalkwijk & A. Gröne (2020). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2019. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
<b>174</b>	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>185</b>	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen, J.C. Verkaik (2020). <i>Rekenregels schapen en geiten voor de landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie &amp; Registratiesysteem.</i>
<b>175</b>	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>186</b>	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, P.D. Peters (2020). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2019.</i>
<b>176</b>	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>187</b>	Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). <i>Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018).</i>
<b>177</b>	Brouwer, F., D.J.J. Walvoort (2020). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) Actualisatie bodemkaart. Herkartering van de veengebieden aan de flanken van de Utrechtse Heuvelrug.</i>	<b>188</b>	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen (2020). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2019/2020.</i>
<b>178</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, G.L. Velthof & J. Vonk (2020). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2018; Emissies van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan, niet-methaan vluchtige organische stoffen, fijnstof en koolstofdioxide uit kalkmeststoffen - Berekeningen met het model NEMA.</i>		

<b>189</b>	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola & J. van Os (2020). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw. Rapport 1: analyses van ontwikkelingen in gewasarealen, dieraantallen, grondgebruik, grondprijzen, verdien capaciteiten en verbredingsactiviteiten.</i>
<b>190</b>	Pouwels, R., A. van Hinsberg, V. Mensing, S. van Tol & J.Y. Frissel (2020). <i>Achtergrondrapport referentiescenario's natuurverkenning 2050</i>
<b>191</b>	Hennekens, S., J. Holtland, N. van Rooijen, W. Wamelink & W. Ozinga (2020). <i>Indicatiewaarden voor voedselrijkdom van de bodem; een vergelijking tussen drie indicatiesystemen.</i>
<b>192</b>	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2019.</i>

<b>193</b>	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 14 jaar na sluiting (najaar 2019).</i>
<b>194</b>	Adams, A.S. & W.J. Remmelts (2020). <i>Achtergronddocumentatie Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage Annex A.</i>
<b>195</b>	Van der Meij, W.M. & G.J. Maas (2020). <i>Kwaliteitsdocument van de Geomorfologische kaart van Nederland.</i>
<b>196</b>	Buijs, A.E., D.A. Kamphorst, C.B.E.M. Aalbers (2020). <i>Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur.</i>







---

Thema Periodieke  
Evaluatie Natuurbeleid  
Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu  
P.O. Box 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

ISSN 2352-2739

[www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu)

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

