



Het spel der legitimiteiten

Sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid

R.I. van Dam, W. de Haas, A.E. Buijs, Z.C.S. van Eldik, T.J.M. Mattijssen en J.L.M. Donders

| WOT-Rapport 164



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Het spel der legitimitieiten

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

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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT 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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Het spel der legitimiteiten

Sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid

Rosalie van Dam¹, Wim de Haas¹, Arjen Buijs², Zoë van Eldik¹, Thomas Mattijssen³ en Josine Donders¹

1 Wageningen Environmental Research

2 Wageningen Universiteit

3 Wageningen Economic Research

BAPS-projectnummer WOT-04--010-037.16

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2024

WOT-rapport 164

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/680691

Referaat

Dam, R.I. van, W. de Haas, A.E. Buijs, Z.C.S. van Eldik, T.J.M. Mattijssen en J.L.M. Donders (2024). *Het spel der legitimiteiten; Sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 164.

In deze studie kijken we naar democratische, juridische en maatschappelijke legitimiteit rondom natuurbeleid, met een nadruk op maatschappelijke legitimiteit; de meest dynamische en ongrijpbare van de drie. Naast literatuuronderzoek zijn een aantal interviews met strategische ambtenaren en bestuurders uitgevoerd. Hieruit komen aandachtspunten naar voren voor bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid: de wisselwerking tussen de democratische, juridische en maatschappelijke legitimiteit maakt het van belang alle drie de vormen van legitimiteit tijdig en evenwichtig te bedienen. Bestuurders, ambtenaren en uitvoerders hebben competenties nodig om de menselijke maat tijdig te herkennen en erkennen. Maar ook voor het aangaan van contacten met betrekking tot legitimiteitsissues, die spelen in alle fasen van beleidsprocessen; geef aandacht aan het vaak ongehoorde sociaal of inhoudelijke midden in plaats van, met name, extremen.

Trefwoorden: democratische legitimiteit, juridische legitimiteit, maatschappelijke legitimiteit

Abstract

The game of legitimacy: Governance options for the social legitimacy of nature policy

This study examines the democratic, legal and social legitimacy of nature policy, with an emphasis on social legitimacy, the most dynamic and intangible of the three. Besides a literature study, several interviews were held with strategic public officials (politicians and government officers). These revealed points for consideration by public officials and those implementing nature policy: the interplay between democratic, legal and social legitimacy means that all three forms of legitimacy must be addressed in a timely and balanced manner. Public officials and implementers need competencies to recognise and acknowledge the human dimension of the debate at an early stage, and also to engage with people on legitimacy issues during all phases of the policy process and devote attention to the often ignored social or substantive middle viewpoints instead of the extreme viewpoints.

Foto omslag: Rosalie van Dam

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/680691> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 481700; e-mail: rosalie.vandam@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.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT 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

Regelmatig is er maatschappelijke discussie over het belang van natuurbescherming, specifiek bij de uitvoering van natuurherstelprojecten. In een samenleving waar via sociale media meningen snel kenbaar gemaakt worden, bepalen bestuurders en beleidsambtenaren hun positie in dit debat.

Dit rapport beschrijft vanuit de theorie rondom maatschappelijke legitimiteit, en de praktijk van bestuurders en beleidsambtenaren, welke zaken spelen rondom maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid. Dit rapport had niet geschreven kunnen worden zonder de gesprekken met bestuurders en beleidsambtenaren over dit onderwerp. Wij willen hen hartelijk danken voor hun medewerking en de wijze waarop zij hun ervaringen met het projectteam gedeeld hebben.

Dit rapport levert daarmee ook een belangrijke bijdrage aan het onderzoek rondom dit thema dat uitgevoerd wordt in het kader van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Irene Bouwma

Inhoud

Samenvatting	9	
Summary	12	
1	Introductie	15
	1.1 Inleiding	15
	1.2 Doel van het rapport	16
	1.3 Onderzoeksaanpak	16
	1.4 Leeswijzer	17
2	Legitimiteit, burgerbetrokkenheid en rolopvattingen overheden	18
	2.1 Legitimiteit: wat is het?	18
	2.2 Burgerbetrokkenheid in soorten en maten	19
	2.3 Roloopvattingen overheden	20
3	Dynamiek en argumentatie in legitimiteit	22
	3.1 Legitimiteit wordt maatschappelijk geconstrueerd	22
	3.2 Gebruik van verschillende soorten argumenten	24
	3.3 Soorten argumenten voor maatschappelijke legitimiteit	25
	3.4 Het spel der legitimiteiten bezien vanuit de bestuurder en strategisch ambtenaar	27
	3.5 Wisselwerking tussen vormen van legitimiteit	28
4	Het ongehoorde, ongrijpbare midden	31
	4.1 Het ongehoorde, ongrijpbare midden	31
	4.2 Het midden als rol in sociale processen	31
	4.3 Het midden in inhoudelijke discussies	32
	4.4 Het midden tussen verschillende groepen	33
	4.5 Overwegingen voor het handelingsperspectief richting 'het midden'	33
5	Menselijke component in ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid	35
	5.1 Hernieuwde aandacht voor mensenwerk en menselijke maat	35
	5.2 Roloopvatting manifesteert zich in twee ideaaltypische uiterste mentaliteiten	36
	5.3 Menselijke maat in sturing en vormgeving beleidsproces	37
	5.4 Competenties voor de menselijke maat	37
	5.4.1 Competenties gericht op het opnemen van signalen en mensen zich gehoord laten voelen	38
	5.4.2 Competenties gericht op de wijze waarop keuzes worden gemaakt in beleid	39
	5.4.3 Competenties die de brug naar belevingswereld van burgers maken	39
6	Conclusies	41
	6.1 Legitimiteit, vermaatschappelijking en meervoudige sturing	41
	6.2 Maatschappelijke legitimiteit als moving target	41
	6.3 Legitimiteit van beleid is zo sterk als haar zwakste schakel	42
	6.4 Benut en versterk het ongehoorde midden	43
	6.5 Maatschappelijke legitimiteit is emotie en vereist menselijkheid en gevoel	43
	6.6 Herkennen, erkennen en aangaan legitimiteitsissues	44
	6.7 Discussie	45
Literatuur	46	
Verantwoording	49	

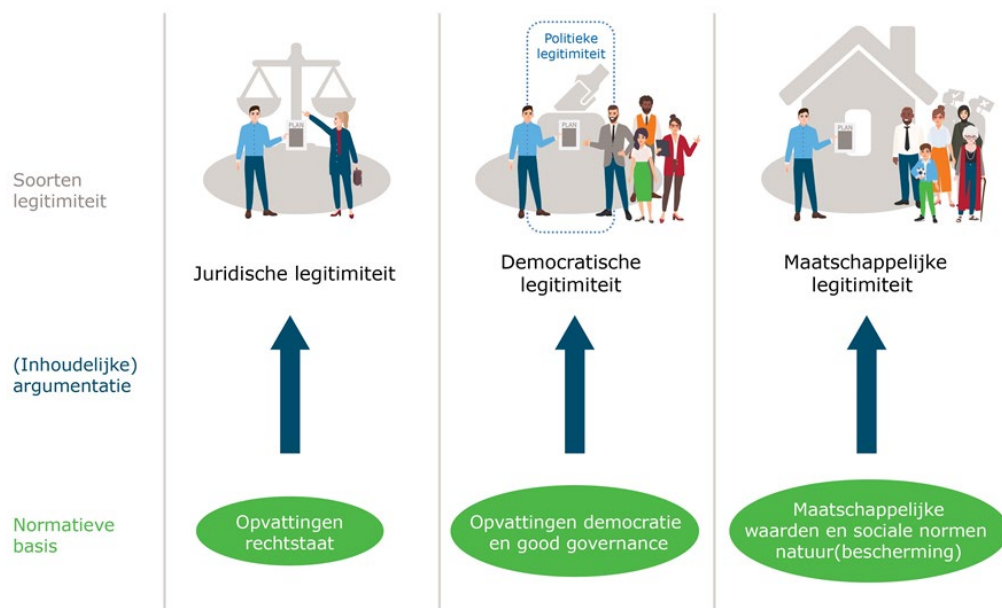


Samenvatting

Het doel van deze studie is het schetsen van relevante overwegingen voor bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid in het herkennen, erkennen en aangaan van legitimiteitsissues rondom de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid. Ons streven is dit blikveld te verruimen en een aantal aandachtspunten te benoemen. In de analyse van de dynamiek tussen de verschillende soorten legitimiteit, het zogenaamde 'spel der legitimiteiten', ligt de nadruk op *maatschappelijke legitimiteit*.

Legitimiteit van natuurbeleid verwijst naar de mate waarin macht of normstelling van de Nederlandse overheid wordt gerechtvaardigd, gewettigd, erkend en geaccepteerd door degenen op wie de macht of regels van toepassing zijn. Legitimiteit van natuurbeleid is iets nastrevenswaardigs, onder andere vanwege de democratische waarde. Tegelijkertijd is legitimiteit ook complex omdat er verschillende visies op bestaan en het maatschappelijk wordt geconstrueerd: het is niet iets dat objectief is vast te stellen en geheel maakbaar is, maar legitimiteit van beleid is iets dat door mensen zo ervaren wordt en aan overheden 'ge Gund' moet worden.

Drie vormen van legitimiteit worden onderkend: juridische, democratische en maatschappelijke. Juridische legitimiteit is gestoeld op wetten en regels en wordt geconstrueerd door breed gedeelde normen over de Nederlandse en Europese rechtsstaat. Democratische legitimiteit heeft betrekking op het gehele proces van besluitvorming, is breder dan het politieke proces in de Tweede Kamer of Provinciale Staten en wordt gevoed door opvattingen van democratie en *good governance*. Maatschappelijke legitimiteit is gestoeld op maatschappelijke acceptatie en wordt geconstrueerd door beleid te beoordelen op basis van maatschappelijke waarden en sociale normen ten aanzien van natuur en natuurbescherming ('natuurverhalen').



Figuur S1 Verschillende vormen van legitimiteit en hun normatieve basis.

In de samenleving bestaan meerdere natuurverhalen naast en door elkaar: autonome natuur, natuur voor biodiversiteitsbehoud, natuur als decor voor bijvoorbeeld mountainbiken of natuur als ongerept contrast voor de stad et cetera. Ook verandert de steun voor deze verhalen snel. Maatschappelijke legitimiteit ontstaat in discussies in de maatschappij en kent een grote dynamiek. Het is daarnaast het meest gepolariseerd, pluraal, informeel en ongrijpbaar en de minst stuurbare vorm van legitimiteit. **Maatschappelijke legitimiteit is daarmee een 'moving target' voor bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid.**

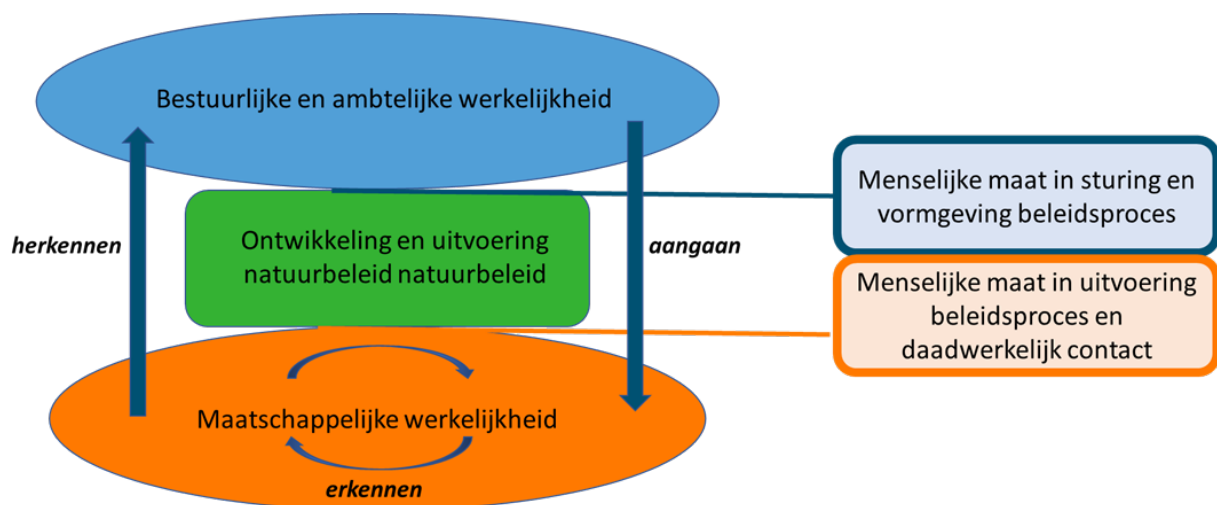
De drie vormen van legitimiteit hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Maatschappelijke debatten kunnen bijvoorbeeld democratische en juridische legitimiteit beïnvloeden en vice versa. Gesteld kan worden dat wetgeving de gestolde weergave is van politieke beslissingen over maatschappelijke waarden. Een barst in één van de drie vormen van legitimiteit veroorzaakt niet alleen barsten in de andere vormen, maar kan ook een bron van argumenten zijn voor tegenstanders om de legitimiteit ter discussie te stellen. Tegenstanders zullen argumenten gebruiken vanuit de juridische of democratische legitimiteit om de legitimiteit van het beleid te betwisten, ook als het eigenlijk gaat om andere visies, of waarden behorend bij maatschappelijke legitimiteit. Kortom, **de legitimiteit van beleid is zo sterk als haar zwakste schakel. Het is daarom van belang om alle vormen van legitimiteit vroegtijdig en evenwichtig te bedienen.**

Verder richten discussies over de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid zich vaak op de uitersten in het debat en leidt deze identiteitspolitiek veelal niet tot de gewenste resultaten. Polarisatie is een gevoelsdynamiek en laat zich moeilijk beïnvloeden door rationele argumentatie. **In het vaak stille 'midden' bevindt zich een grote of brede groep die veelal onvoldoende betrokken, benut en versterkt wordt, terwijl dit midden een cruciale rol in het versterken van legitimiteit van beleid kan vormen en een machtsfactor op zich is.** Dit ongehoorde midden bestaat uit onverschilligen, neutralen, stille middenmoters et cetera. Er is potentieel een cruciale rol voor een depolariserende strategie weggelegd, die een nieuwe rol in het middenveld zoekt en bruggen slaat; niet op basis van rationaliteit maar op basis van houding, toon en geloofwaardigheid. Deze persoon is empathisch, uitnodigend, onafhankelijk, gaat op zoek naar het vraagstuk dat het midden (en niet de polen) daadwerkelijk bezighoudt en probeert dat gezamenlijk nader vorm te geven. De doelgroep, het onderwerp, de positie van de depolariserende strategie (dienend en veelal onzichtbaar) en de toon zijn daarbij dus net anders dan nu vaak het geval is.

	Overwegingen voor het handelingsperspectief	In welke situatie
Het midden in sociale processen	De rol die mensen in het midden spelen versterken door communicatie op hen te richten. Depolariserende strategie die echt onafhankelijk is, vertrouwen wekt en vanuit gevoel betrokken is.	Als tegenstellingen zich al hebben gemanifesteerd in conflicten.
Het midden in inhoudelijke discussies	Met mensen zoeken naar inhoudelijke opties vanuit hoger liggende principes of mogelijkheden voor verbinden op andere terreinen dan de conflictstof.	In situaties waarin tegenstellingen opdoemen, maar nog niet leiden tot conflicten.
Het midden tussen groepen	Mensen met elkaar in contact brengen om elkaar beter te leren kennen.	Voorkomen dat tegenstellingen manifest worden vanwege 'onbekend maakt onbemind'.

Natuurbeleid is mensenwerk. Het lijkt een open deur, maar in de praktijk wordt het stempel dat de menselijke component in positieve en in negatieve zin drukt op natuurbeleidsprocessen schromelijk onderschat. **Maatschappelijke legitimiteit is gerelateerd aan emotie en vereist menselijkheid en gevoel. De menselijke maat in sturing en vorming van beleidsprocessen gaat gepaard met goede voelsprietten in de samenleving, in combinatie met op een juiste manier aanwezig zijn.** De menselijke maat bevindt zich tussen twee werkelijkheden – de ambtelijke/bestuurlijke werkelijkheid en de maatschappelijke werkelijkheid – en manifesteert zich zowel in sturing en vormgeving van beleidsprocessen als in de daadwerkelijke uitvoering en de wijze waarop contact plaatsvindt. De *soft skills* die in het contact met mensen aan de dag worden gelegd, zijn erg bepalend in de perceptie van legitimiteit door burgers. Specifiek in het wederzijds op elkaar aansluiten van de twee werkelijkheden liggen kansen. **Het gaat dan om competenties gericht op:**

- *Het opnemen van signalen vanuit de maatschappij en mensen zich gehoord laten voelen (**herkennen**)*, zoals het geven van aandacht, tijd, interesse in het individu - omdat elk persoon en elke situatie weer anders is -, luisteren en het tonen van empathie.
- *De wijze waarop keuzes worden gemaakt en opgenomen in beleid (**erkennen**)* en waarbij in de rolopvatting betrokkenheid, maar ook daadkracht doorklinkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestuurlijke moed; veel bestuurders gaan, als het moeilijk wordt, in de verdragings-, afleiding- of negeerstand in plaats van dat ze de situatie aangaan. Goed relatiemanagement en het kweken van vertrouwen is ook belangrijk. Andere zaken zijn eigenheid, oprechtheid en authenticiteit; mensen voelen haarfijn aan of een ambtenaar oprecht is of zich verschuilt achter bepaalde argumentatie.
- *Maken van de brug naar de belevingswereld van burgers en nieuwe vormen van contact (**aangaan**)*. Dit gaat over zaken als aanschouwelijkheid en invoelbaarheid, het vermijden van gebruik van technische taal en sociale media als hulpmiddel. Deze competenties zijn gericht op menselijk perspectief afgestemde (nieuwe) vormen van contact aangaan met de maatschappij.



Figuur S2 *Menselijke maat in ontwikkeling en uitvoering natuurbeleid*

Bewustzijn van de competenties voor de menselijke maat en een poging hier daadwerkelijk handen en voeten aan te geven in het contact., lijken een stapje in de goede richting op. Ook kunnen 'adaptive governance' en 'reflexieve monitoring' daar bij helpen, juist in relatie tot de ongrijpbaarheid van maatschappelijke legitimiteit. Het gaat dan om zaken als adaptief zijn in sturing: gezamenlijk steeds opnieuw kijken hoe het gaat en aanpassen waar nodig. Een goed bestuurder toont leiderschap, schept vertrouwen, brengt visie en weet maatschappelijke betekenis te geven aan zijn beleid.

Kern handelingsperspectief: tijdig herkennen, erkennen en aangaan

Het tijdig **herkennen**, **erkennen** en **aangaan** van het contact is de kern van het handelingsperspectief dat wij hier suggereren en sluit aan op verschillende fases van beleidsprocessen, gericht op voorkomen en de-escalatie van en omgaan met legitimiteitsissues. Het herkennen, erkennen en aangaan is relevant in het voorzien van de dynamiek tussen de verschillende soorten legitimiteit, hier ook wel het 'spel der legitimiteiten' genoemd. Daarbij moet onderkend worden dat juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteiten verschillend zijn in de mate van formaliteit, snelheid, eenduidigheid, grijpbaarheid en stuurbaarheid. In natuurdebatten richt de aandacht zich veelal op de extremen, maar zou het herkennen, erkennen en het gesprek aangaan met het ongehoorde midden mogelijk leiden tot mobilisatie van een veronachtzaamd machtsblok in de strijd tegen onvruchtbare polarisatie. Herkennen, erkennen en aangaan houdt ook in dat overheden de menselijke maat, in sturing en vormgeving van beleidsprocessen en in het daadwerkelijk contact met de maatschappij, serieuzer vormgeven. Het is dan ook van belang - maar tevens een enorme uitdaging - om alle drie de legitimiteiten vroegtijdig en evenwichtig te bedienen.

Summary

The purpose of this study is to outline relevant considerations for public officials (politicians and government officers) and implementers of nature policy when recognising, acknowledging and engaging with legitimacy issues concerning the development and implementation of nature policy. Our aim is to broaden this perspective and mention some key issues. In the analysis of the dynamic between the different forms of legitimacy – the ‘game of legitimacy’ – the emphasis is on *social legitimacy*.

The legitimacy of nature policy refers to the degree to which the power or standards of the Dutch government are warranted, have a sound basis in law and are acknowledged and accepted by those subject to this power or these rules. The legitimacy of nature policy is worth striving for, and not just because of its democratic value. At the same time, legitimacy is a complex concept, because it is a social construct and can be interpreted in different ways: it cannot be objectively determined and can be manipulated to suit the occasion. The legitimacy of policy is a perception in the minds of the public and is something that government has to earn.

There are three forms of legitimacy: legal, democratic and social. Legal legitimacy is based on legislation and is created by a set of widely shared standards concerning the rule of law in the Netherlands and Europe. Democratic legitimacy concerns the whole process of decision-making, is broader than the political process in the House of Representatives or Provincial Councils, and is informed by notions of democracy and good governance. Social legitimacy is based on social acceptance and is created by evaluating policy against societal values and social norms regarding nature and nature conservation (‘nature narratives’).

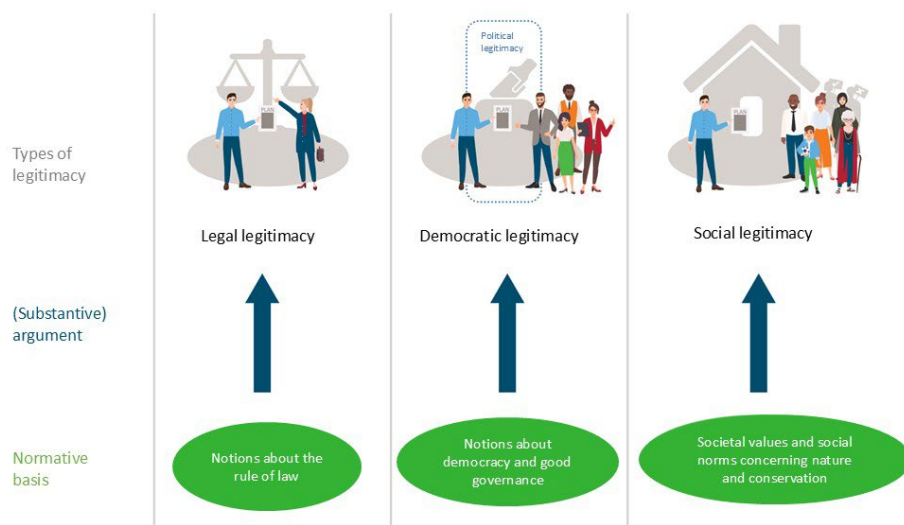


Figure S1 Different forms of legitimacy and their normative basis

Within society there are multiple distinct and overlapping nature narratives: autonomous nature, nature for biodiversity conservation, nature as a backdrop (e.g. for mountain biking), nature as an unspoilt contrast to the city, etc. Support for these narratives can also change rapidly. Social legitimacy arises in public debates and is highly dynamic. It is also the most polarised, plural, informal, intangible and least manageable form of legitimacy. **Social legitimacy is therefore a moving target for public officials and implementers of nature policy.**

The three forms of legitimacy are interrelated and influence each other. For example, public debates can influence democratic and legal legitimacy and vice versa. It can be argued that legislation is the crystallisation of political decisions on societal values. If just one of the three forms of legitimacy is undermined, not only will the other two be affected, but this can also provide an excuse for opponents of policy to challenge its legitimacy. Opponents will use arguments derived from legal and democratic concepts of legitimacy to discredit the legitimacy of the policy, even when the real contention is about different views or values concerning social legitimacy. In short, **the legitimacy of policy is only as strong as its weakest link. It is therefore important to address all forms of legitimacy in a timely and balanced manner.**

Debates about the development and implementation of nature policy often focus on extreme positions and such position politics often does not lead to the desired results. Polarisation is an emotional dynamic and is largely unaffected by rational argument. **There is often a broad silent majority in the middle who tend to be largely ignored and whose views are insufficiently utilised and supported, whereas this middle can play a crucial role in strengthening the legitimacy of policy and is potentially a powerful factor.** This silent middle ground consists of people who tend to hold indifferent, neutral or 'average' views or opinions. There is a potentially crucial part to be played by a bridge-building depolarising strategist who can find a new role in the middle, a role not based on rationality but on attitude, tone and credibility. This person would be empathetic, inviting and independent, seek out the issue of real interest to the middle (and not the extremes) and work with them to articulate their shared interests. The target group, the topic, the position of the depolarising strategist (a facilitator behind the scenes) and the tone are therefore somewhat different from what is usually the case now.

	Considerations for the action strategy	Relevant situation
The middle ground in social processes	Strengthen the role played by people in the middle by communicating with them. Depolarising strategist who is truly independent, commands trust and is passionately committed.	When disagreements have already become conflicts.
The middle ground in substantive debates	Joining with people to find substantive options derived from principles at a higher level or opportunities to connect in areas other than the subject of disagreement.	In situations where disagreements have arisen, but have not yet led to conflicts.
The middle ground between groups	Bringing people into contact to get to know each other better.	To prevent disagreements arising due to unfamiliarity.

Nature policy is a people business. It may seem obvious, but in practice the impact the human dimension has on nature policy processes, both positive and negative, is grossly underestimated. **Social legitimacy has an emotional component and requires sensitivity and a human touch. The human dimension in the governance and shaping of policy processes goes hand in hand with good antennae for developments in society, in combination with being present in the right way.** The human dimension spans two realities – the administrative/governmental reality and societal reality – and is manifest both in the governance and shaping of policy processes and in the actual implementation of policy and how contacts with people are conducted. The soft skills involved in contact with people are crucial in determining how legitimacy is perceived in the minds of the public. Opportunities lie specifically in bringing these two realities into alignment. **This requires the following competencies:**

- *Picking up signals from society and making people feel they are being heard (recognising),* such as showing interest in individuals and devoting time and attention to them – because each person and each situation is different – as well as listening and showing empathy.
- *The way choices are made and incorporated into policy (acknowledging)* and ensuring that commitment and decisiveness shine through in the role conception. This may involve administrative courage; when things get difficult, many public officials retreat into a delaying, diversionary or avoidance

mode instead of facing up to the situation. Good relationship management and building trust is also important. Other issues are personality, sincerity and authenticity; people have a keen sense of whether an official is sincere or hiding behind an argument.

- *Creating a bridge to the mindset of the public and new forms of contact (engaging)*. This involves things like the capacity to observe and empathise, and avoiding the use of technical terms and social media as a tool. These competencies are geared to new human-centred forms of contact with society.

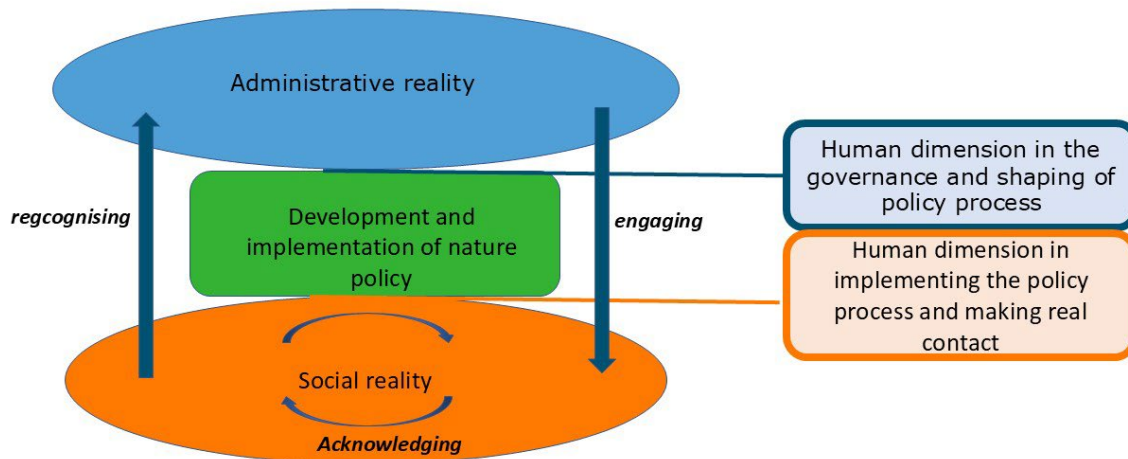


Figure S2 *The human dimension in the development and implementation of nature policy*

An awareness of the competencies for the human dimension and attempting to put these into practice when engaging with people are a step in the right direction. Adaptive governance and reflexive monitoring can also be of help, particularly in relation to the intangibility of social legitimacy. This involves matters such as adaptive governance: jointly reviewing how things are going and making adjustments where necessary. A good public official demonstrates leadership, engenders trust, projects vision and knows how to give social meaning to policy.

Core of the action strategy: timely recognition, acknowledgement and engagement

Timely recognition, acknowledgement and engaging with people lies at the core of the action strategy we suggest here and links into different phases of policy processes, aimed at prevention, de-escalation and dealing with legitimacy issues. Recognising, acknowledging and engaging is relevant for understanding the dynamic between the different forms of legitimacy, here also referred to as the 'game of legitimacy'. At the same time, it should be acknowledged that legal, democratic and social legitimacy differ in their degree of formality, speed, clarity, tangibility and manageability. In debates on nature policy, attention is often directed at the extreme positions, but recognising, acknowledging and engaging with the silent middle could lead to the mobilisation of a neglected power block in the fight against fruitless polarisation. Recognising, acknowledging and engaging also means that government authorities take a more serious approach to the human dimension in the governance and shaping of policy processes and in making real contact with society. It is therefore important – but also a huge challenge – to address all forms of legitimacy in a timely and balanced manner.

1 Introductie

1.1 Inleiding

De afgelopen jaren hebben we diverse debatten en conflicten gezien rondom de Nederlandse natuur (Buijs en Boonstra 2020). Het natuurbeleid komt regelmatig ter discussie te staan, waarbij steeds duidelijk wordt dat er verschillende opvattingen zijn over wat natuur is en hoe die in Nederland beschermd moet worden (Breman et al. 2018; De Haas et al. 2019). Ook de wijze waarop deze bescherming vervolgens vorm moet krijgen, en het proces waarbinnen dit moet gebeuren, is onderwerp van gesprek (Bokhorst 2014).

Deze rapportage gaat in op de overwegingen die een rol spelen rondom de legitimiteit van het natuurbeleid in Nederland. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de sturingsmogelijkheden die overheden en bestuurders hebben om rekening met deze legitimiteit te houden en hierop in te spelen. Legitimiteit is een zeer complex begrip en omdat er verschillende visies bestaan op wat legitiem is, is legitimiteit niet iets dat per definitie kan worden gewaarborgd. Legitimiteit is een nastrevenswaardige democratische waarde, maar ook belangrijk voor de effectieve en efficiënte uitvoering van beleid omdat beleid, dat als illegitiem wordt ervaren, vaak veel weerstand oproept. In grote lijnen verwijst legitimiteit van het natuurbeleid in deze synthese naar de mate waarin macht of normstelling van de Nederlandse overheid wordt gerechtvaardigd, gewettigd, erkend en geaccepteerd door degenen op wie de macht of regels van toepassing zijn.

In Nederland lag de regie over het beschermen en duurzaam beheren van de natuur de afgelopen decennia vooral bij overheden (PBL en WUR, 2017). Dit beleid was in de ogen van critici vooral gestaafd om ecologische doelen en technische maatregelen te behalen en minder op de natuurbeleving van de Nederlandse burger. Dit leidde tot conclusies dat het 'technocratische' beleid rond natuur op afstand is komen te staan van de samenleving (Buijs et al. 2014) en dit heeft geleid tot een afbrokkelende betrokkenheid van de samenleving bij het natuurbeleid (PBL & WUR, 2017). Alhoewel het draagvlak voor behoud van natuur groot is (De Boer en Langers, 2017), worden onderdelen van het natuurbeleid als niet-legitiem ervaren door sommige groepen. Zo is er in Nederland veel draagvlak voor natuurbescherming in algemene zin (ibid.), maar soms minder voor de lokale implementatie van dat beleid (De Haas et al. 2019). Ook zijn er verschillende voorbeelden van beleid die een zeer krachtig tegengeluid hebben gegenereerd (De Haas et al. 2019; Buijs en Boonstra 2020); denk bijvoorbeeld aan de Hedwigepolder of de Oostvaardersplassen. Om de legitimiteit van het natuurbeleid te versterken willen overheden en natuurbeherende organisaties hier beter op inspelen en beter omgaan met de verschillende waarden die de maatschappij verbindt aan natuur.

Voor dit onderzoek is het concept 'legitimiteit' onderverdeeld in juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteit (gebaseerd op Bokhorst 2014 en Buijs en Boonstra 2020). Juridische legitimiteit is de wettelijke maatstaf waaraan natuurbeleid moet voldoen en getoetst wordt. Democratische legitimiteit heeft betrekking op in hoeverre natuurbeleid, en politiek gezag daarover, als ethisch en representatief gerechtvaardigd worden erkend. Maatschappelijke legitimiteit is gebaseerd op de normen en waarden die ons collectieve 'natuurbeeld' scheppen. Wanneer beleid als legitiem wordt ervaren, zijn alle drie de legitimiteitsvormen in theorie evenredig bediend (Bokhorst 2014). In de verschillende voorbeelden die in dit rapport worden aangehaald is echter te zien dat de aandacht voor de legitimiteitsvormen veelal onevenredig is verdeeld. Vooral maatschappelijke legitimiteit lijkt erg bepalend en is tegelijkertijd het meest ongrijpbaar. Aspecten als burgerbetrokkenheid bij natuurbeleid kunnen bijvoorbeeld zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de legitimiteit van beleid. Het op voorhand aandacht geven aan legitimiteit kan daardoor een tijdrovend proces zijn. Tegelijkertijd vraagt de zeer prangende toestand van de Nederlandse natuur regelmatig om harde maatregelen waardoor ingrijpende maatregelen, die op weerstand kunnen stuiten, soms noodzakelijk worden geacht.

Vooropgesteld is dat legitimiteit een dynamisch en sociaal gebonden 'geconstrueerd' concept is. Het streven of behouden van legitimiteit doet dan ook een beroep op sociale vaardigheden van overheidsbetrokkenen. In

dit rapport belichten wij vanuit het perspectief van de overheid de afwegingen bij het inzetten van bepaalde competenties in verschillende fases van het beleidsproces, met het oog op het omgaan met legitimiteitskwesties. In eerste instantie zullen wij ons dan ook richten op de mogelijkheden voor het (voortijdig) *herkennen* van aspecten van legitimiteit; vanuit het fundament van legitimiteitstheorie, maar ook vanuit maatschappelijke signalen. Daarna belichten we enkele overwegingen voor het *erkennen* van belangen en het mogelijk inpasbaar maken van deze belangen in natuurbeleid. Als laatste belichten wij enkele overwegingen voor het *aangaan*, waarbij de brug wordt gemaakt naar de belevingswereld van burgers en nieuwe vormen van contact. Het is echter onmogelijk en onwenselijk om de stof uit dit rapport als absolute richtlijn te interpreteren. Legitimiteit is immers een bewegelijk iets en behoeft daarom een aanpassingsgezinde blik. Ons streven is dit blikveld te verruimen en een aantal aandachtspunten te benoemen.

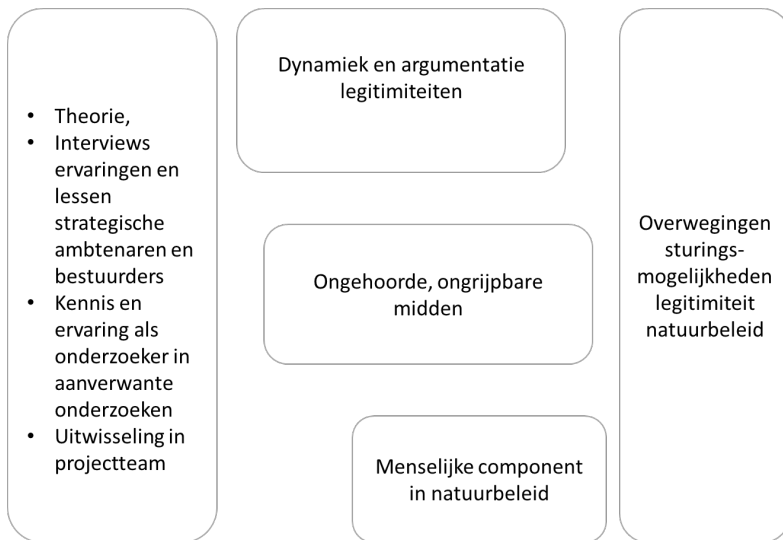
1.2 Doel van het rapport

Duidelijk is dat legitimiteit van natuurbeleid voor de nodige hoofdbreken bij overheden zorgt en dat legitimiteit ook als een nastrevenswaardige democratische waarde wordt gezien. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van kennisonwikkeling voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het rapport betreft een aantal overwegingen die een rol kunnen spelen bij sturingsmogelijkheden betreffende legitimiteit van natuurbeleid. Daarbij ligt een nadruk op maatschappelijke legitimiteit als onderdeel van het spel der legitimiteiten. Het doel van deze studie is het schetsten van een aantal relevante overwegingen voor bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid in het *herkennen*, *erkennen* en *aangaan* van legitimiteitsissues rondom de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek bouwt verder op de resultaten van een aantal onderzoeken binnen het thema 'Burgerbetrokkenheid bij natuur en legitimiteit van natuurbeleid' voor Kennisonwikkeling van de WOT Natuur en Milieu voor het Planbureau van de Leefomgeving. Het betreft onderzoeken over vooronderstellingen over het versterken van legitimiteit middels maatschappelijke betrokkenheid en een koppeling met verschillende vormen van sturing (Buijs en Boonstra 2020), onderzoek naar verschillende mechanismen in natuurconflicten (De Haas et al. 2019), onderzoek naar verschillende typen legitimiteitsproblemen, het duiden van gerelateerde handelingsperspectieven (De Haas en Donders, 2021) en onderzoek naar indicatoren voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur (Mattijssen et al. 2020).

Verder is er literatuuronderzoek gedaan en heeft er een verkenning plaatsgevonden middels interviews met strategische ambtenaren en bestuurders. Dit betrof twee interviews met provinciale ambtenaren die actief zijn op strategisch niveau rondom natuurbeleid, twee interviews met oud-gedeputeerden met natuur in hun portefeuille, een interview met een oud-minister van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en een interview met een oud-directeur van een terreinbeherende organisatie. Met hen is gesproken over hun ervaringen en geleerde lessen in situaties met legitimiteitsissues en het voorkomen daarvan, hoe zij aankijken tegen mogelijkheden (of onmogelijkheden) voor beïnvloeding en wat zij belangrijke onderwerpen vinden in relatie tot manieren van denken en handelen. Een aantal citaten van deze gesprekken is terug te vinden in deze rapportage. Tevens is de uitwisseling tussen, en kennis en ervaring van, de bij dit rapport betrokken projectleden medebepalend geweest in de keuze van nader uit te diepen aandachtspunten in sturingsmogelijkheden; namelijk de dynamiek tussen verschillende soorten legitimiteit en de gebruikte argumentatie, het ongehoorde en ongrijpbare midden en de menselijke component in het natuurbeleid. Deze componenten vormen een opmaat naar kernpunten voor sturingsmogelijkheden met betrekking tot de legitimiteit van natuurbeleid.



Figuur 1.1 *Guiding input en onderwerpen legitimiteit van natuurbeleid.*

Bij de uit te diepen aspecten en hun relaties gaat het om:

- **Dynamiek en argumentatie legitimiteiten.** Het schetsen van de interactie tussen verschillende soorten legitimiteiten in de praktijk en hoe argumentatie en waardenstelsels daar een rol in spelen. Legitimiteit speelt zich af in verschillende arena's met verschillende mensen, waarin andere vormen van logica, waarden en argumentatie een rol spelen. De focus op een bepaalde legitimiteit is bepalend voor het verloop van natuurbeleidsprocessen en de dynamiek tussen de legitimiteiten. Meer zicht op de interactie en de verschillende vormen van argumentatie bieden aanknopingspunten voor sturing.
- **Het ongrijpbare en ongehoorde midden en de mogelijkheden om deze middenpositie aan te spreken.** Veel van het legitimiteitsdebat gaat over polarisatie. Er worden sterke meningen geuit, maar het gevoel heerst dat deze niet altijd een goede weerspiegeling zijn van de samenleving. Ook lijkt veel van de actie en reactie van overheden zich te richten op de extremen en lijkt de grootste groep - de middengroep - onderbelicht, wellicht omdat deze groep moeilijk aan te spreken en te activeren is. In relatie tot aanknopingspunten voor een handelingsperspectief vestigen we de aandacht daarom op het aanspreken van het ongrijpbare, ongehoorde midden.
- **De menselijke component in natuurbeleid.** Er is veel aandacht voor de technieken en stappen in beleidsprocessen, maar minder voor de rol van de mens in de vormgeving en uitvoering van natuurbeleid, terwijl dit juist in relatie tot maatschappelijke legitimiteit voor de meeste hoofdbrekens zorgt. De realisatie- en uitvoeringspraktijk van het natuurbeleid gaat niet alleen om rationaliteit en strikte categorieën. Zowel in de vormgeving van processen als in de daadwerkelijke uitvoering en bijbehorende contactmomenten betreft het mensenwerk, waarin zogenaamde soft skills en de menselijke maat een belangrijke rol innemen in de perceptie van legitimiteit. Nadere verdieping in de menselijke component in het natuurbeleid biedt aanknopingspunten voor het handelen van bestuurders, ambtenaren en andere uitvoerders van natuurbeleid.

Deze drie onderdelen vormen een opmaat naar overwegingen die een rol spelen in de mogelijkheden die er zijn in het herkennen, erkennen en aangaan van legitimiteitsissues rondom natuurbeleid.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het concept legitimiteit en komen verschillende vormen van maatschappelijke betrokkenheid en sturingsstijlen aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de dynamiek tussen de verschillende soorten legitimiteit en bijbehorende argumentatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de aandacht gevestigd op een onvoldoende benut machtsblok; het ongehoorde midden. De menselijke component in de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid wordt uitvoerig behandeld in hoofdstuk 5. Dit rapport eindigt met aandachtspunten bij sturingsmogelijkheden, waarbij wordt onderkend dat maatschappelijke legitimiteit een *moving target* is en het tijdig herkennen, erkennen en aangaan van het gesprek van belang is in verschillende fases van het beleidsproces, gericht op het voorkomen en de-escalatie van, en het omgaan met legitimiteitsissues.

2 Legitimiteit, burgerbetrokkenheid en rolopvattingen overheden

2.1 Legitimiteit: wat is het?

Legitimiteit is - in de meest enge zin - het recht om gezag uit te oefenen ("the right to rule"). In bredere zin gaat het over zaken als juist, goed en rechtvaardig handelen, het wettelijke recht om gezag uit te oefenen, erkend door allen en maatschappelijk geaccepteerd. Het gaat daarbij om het gepercipieerde vertrouwen, de ervaren tevredenheid en ervaren acceptatie van de instituties, gezagsdragers, regelgeving en beleid. Legitimiteit is multidimensionaal en te definiëren als de mate waarin macht of normstelling gerechtvaardigd, gewettigd, erkend en geaccepteerd is door degenen op wie de macht of regels van toepassing zijn (Bokhorst, 2014).

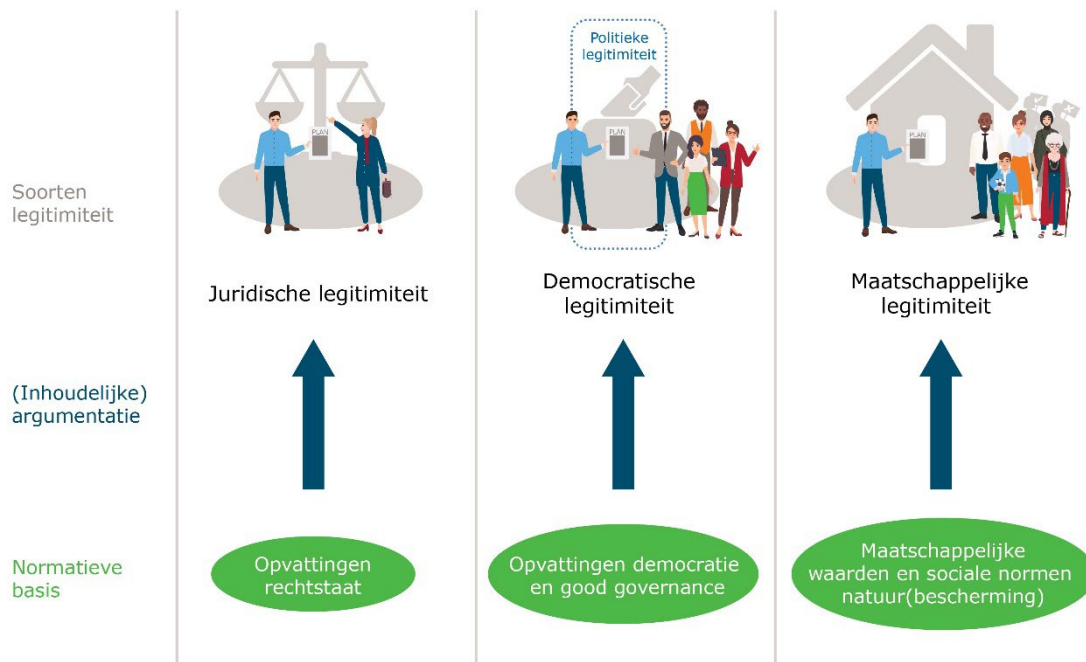
Voor beleidsmakers is legitimiteit van beleid een voorwaarde voor succesvolle beleidsuitvoering en het realiseren van de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten. Het streven naar effectiviteit van beleid is vaak een belangrijke reden voor de overheid om de legitimiteit van haar beleid te willen vergroten (Van Dijk 2020). Elke bestuurder weet dat het zonder draagvlak lastig is om beleidsmaatregelen door te voeren. Toch is legitimiteit niet alleen voorwaarde, maar ook een waarde op zich. Het streven naar meer legitimiteit kan in sommige gevallen zelfs afbreuk doen aan de effectiviteit en de efficiëntie.

Legitimiteit kent verschillende dimensies. Op basis van Bokhorst 2014 en Buijs en Boonstra 2020 onderscheiden we in deze studie: i) juridische legitimiteit, ii) democratische legitimiteit en iii) maatschappelijke legitimiteit. Oftewel, legitimiteit gestoeld op i) wetten en regels, op ii) democratische processen of op iii) maatschappelijke acceptatie. Hieraan ten grondslag ligt een ethische of normatieve rechtvaardiging van het recht om gezag uit te oefenen. Deze rechtvaardiging wordt gebaseerd op gedeelde overtuigingen over de samenleving waarin wij willen leven en wat daarin rechtvaardig, juist of goed is.

Elke vorm van legitimiteit wordt geconstrueerd op basis van onderliggende normen. Juridische legitimiteit wordt geconstrueerd door de juridische onderbouwing van beleid te vergelijken met normen over de juridische borging van beleid, afkomstig van wetgeving en breed gedeelde normen over de Nederlandse (en Europese) rechtsstaat. Democratische legitimiteit wordt geconstrueerd door de besluitvorming en implementatie van beleid te vergelijken met normen over goed bestuur (good governance), zoals opvattingen over: wat is voldoende inspraak, transparantie, responsiviteit, deliberatie, verantwoording, openheid en doelbereiking. Onderdeel van democratische legitimiteit is de politieke besluitvorming die in principe aan de basis ligt van beleid. Het ontwikkelen van beleid is immers onderdeel van de politieke besluitvorming, waarbij ook politieke machtsvorming een belangrijke rol speelt. Steun vinden binnen politieke partijen voor bepaald beleid is daarmee een belangrijke opdracht voor bestuurders. Dit wordt soms ook het "zoeken van politieke legitimiteit" genoemd. Deze politieke basis binnen het democratisch bestel scharen wij onder de democratische legitimiteit van het beleid. Tenslotte wordt maatschappelijke legitimiteit geconstrueerd door het beleid te beoordelen op basis van maatschappelijke waarden en de maatschappelijke doelen die het bereikt op een door de maatschappij verantwoord geachte manier. Het betreft ook de sociale normen over het belang van natuur en natuurbescherming in Nederland, te verwoorden in natuurverhalen. Over wat de doelen zijn, en op welke manier doelen bereikt moeten worden, verschillen de meningen echter tussen belanghebbenden, hetgeen een belangrijk bron van discussie en conflict is in het licht van de maatschappelijke legitimiteit van beleid.

Veel maatschappelijke legitimiteitsopvattingen hebben een plek gekregen in breed erkende wetten en beleid, maar niet alle opvattingen worden in wetten en beleid gevangen en door allen erkend. Informele dimensies van legitimiteit, die ingaan op de vraag of iets rechtvaardig is en wordt geaccepteerd, voeden de formele dimensies die ingaan op of iets wettig en formeel gezag is dat erkend wordt door allen, maar hebben ook een zelfstandige waarde. Naarmate een samenleving minder gebruik wil maken van formele instituten en regels en meer over wil laten aan het zelfregulerend vermogen van burgers, neemt het belang van de informele dimensies van legitimiteit toe (Bokhorst, 2014).

De discussies in het natuurbeleid vinden voor een deel hun oorsprong in verschil in opvattingen over de formele en informele dimensies van legitimiteit en verschil in opvattingen over de 'hardheid' daarvan. De formele dimensies zijn noodzakelijk in een democratische rechtsstaat. De informele dimensies zijn wenselijk. In een samenleving die steeds meer wil overlaten aan burgers, gaat de wenselijkheid van de informele dimensies wel steeds meer richting 'noodzakelijk'.



Figuur 2.1 Verschillende vormen van legitimiteit en hun normatieve basis.

Input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit

Vanuit de bestuurskunde bestaan vele studies over het bevorderen van legitimiteit. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen drie aspecten van legitimiteit: *input*, *throughput*, en *output* (Schmidt 2013, Leistra 2014). Steeds vaker wordt ook *feedbacklegitimiteit* erbij gehaald (Bekkers et al. 2007). *Input* legitimiteit heeft betrekking op de betrokkenheid van burgers bij het proces en de kwaliteit van de inhoudelijke input van het beleid, *throughputlegitimiteit* op de kwaliteit van het proces van besluitvorming en de mate van evenwichtigheid en verantwoording, *outputlegitimiteit* op de resultaten van het beleid en de wijze waarop beleid bijdraagt aan belangrijke waarden voor de samenleving en *feedbacklegitimiteit* op de terugkoppeling en verantwoording van beleid.

Aandacht voor deze aspecten met betrekking tot inspraak van burgers, een goede procesarchitectuur en het bijdragen aan maatschappelijke waarden, kan dus bijdragen aan de legitimiteit van beleid. Maar zelfs als dit alles goed georganiseerd is, kan er nog steeds maatschappelijk verzet ontstaan naar aanleiding van het beleid. Goed vormgegeven processen, die zouden moeten leiden tot *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedbacklegitimiteit* zijn dus wel belangrijke voorwaarden voor legitimiteit maar vormen geen garantie voor deze legitimiteit. Pas binnen maatschappelijke debatten krijgt de legitimiteit van het beleid vorm, waarbij verschillende belanghebbenden ook verschillende interpretaties kunnen geven van legitimiteit. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug.

2.2 Burgerbetrokkenheid in soorten en maten

Ontwikkeling natuurbeleid

Het natuurbeleid heeft zich de laatste jaren ook ontwikkeld en verbreed richting de samenleving: enerzijds is er sprake van decentralisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming voor een groot deel van de rijksoverheid en het toenmalige ministerie van LNV is overgedragen aan de twaalf provincies (Buijs et al. 2017), anderzijds zoeken diverse overheden - van nationaal tot gemeentelijk niveau - steeds meer de

samenwerking met diverse stakeholders om het natuurbeleid vorm te geven en uit te voeren (PBL en WUR, 2017). Ook natuurorganisaties doen hun best om de burger te bereiken en te betrekken bij hun activiteiten. Organisaties zoals Natuurmonumenten en stichting LandschappenNL hebben grote aantallen vrijwilligers, maar zoeken ook naar aansluiting van hun eigen activiteiten bij burgerinitiatieven.

Het natuurdomein, zowel in Nederland als in de Europese Unie (EU), werd relatief lang als een 'gesloten bolwerk' gezien (Ferranti et al. 2014; Beunen & Vries 2011), waarbij beleid vooral centraal, en door kennis gedreven, werd vormgegeven en maatschappelijke actoren pas bij de implementatie echt betrokken werden. Sinds het begin van deze eeuw is dat beeld geleidelijk steeds meer veranderd. Als het gaat om natuur in Nederland is tegenwoordig op diverse schaalniveaus (van de gemeente tot aan de EU) zichtbaar dat overheden op allerlei manieren de verbinding en verbreding met de burger zoeken.

Vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid

Waar natuurbescherming in het verleden vooral als een taak voor de overheid en natuurorganisaties werd gezien, is er tegenwoordig veel aandacht voor de rol van burgers. Niet alleen vanuit de overheid of natuurorganisaties wordt er actie ondernomen voor het beschermen van de natuur, ook vanuit de samenleving ontstaan vele activiteiten rondom natuur en landschap. Er wordt dan ook gesproken over de vermaatschappelijking van natuur: *"Een beweging waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer initiatief nemen, participeren in en/of mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van publieke waarden op het gebied van natuur"* (Bredenoord et al. 2018).

Burgers oefenen vanuit diverse rollen invloed uit op onze natuur en daarmee is hun betrokkenheid bij de natuur ook van belang voor het natuurbeleid. Als vrijwilliger, initiatiefnemer in natuur en landschap, ondernemer van (politieke) actie, natuurteller, via stemgedrag, door financiële donaties of door het al dan niet aankopen van natuurvriendelijke producten, heeft de Nederlandse burger invloed op de staat van onze natuur (Mattijssen et al. 2020). Daarbij wordt benadrukt dat burgers geen afwachterende houding hebben richting overheden en natuurorganisaties; ze nemen vaak zelf het heft in handen als ze iets met hun groene omgeving of natuur willen. Dit kan tot uiting komen in burgerinitiatieven om de natuur te beschermen, maar ook in activisme voor of juist tegen natuurontwikkeling (Mattijssen et al. 2015; De Haas et al. 2019; Van Dam 2016).

De invloed van burgerbetrokkenheid op legitimiteit is zeer afhankelijk van vorm en context. Zo heerst de algemene veronderstelling dat persoonlijke binding met natuur leidt tot actieve betrokkenheid. Dit staat echter niet garant voor de acceptatie van beleid. Een betrokken burger kan zich politiek en maatschappelijk kritisch uiten, wat kan leiden tot burgerprotest. Anderzijds kan de inspraak van burgers de maatschappelijke legitimiteit vergroten. De overheid kan hierop inspelen door in het proces van input en throughput, kenmerkende aspecten van legitimiteit, transparantie te tonen en rekening te houden met de verschillende waarden die door burgers aan hun natuurbeleving wordt gehecht. Zo kan bij de inbreng van burgers rekening gehouden worden met hun ideeën en natuurbeelden en kan democratische legitimiteit worden gestimuleerd door het vergroten van de groep stakeholders in het besluitvormingsproces (Buijs en Boonstra 2020).

2.3 Rolopvattingen overheden

Een goed functionerende overheid en een goed functionerende democratie veranderen mee met de tijd. Vandaag de dag zetten burgers soms vraagtekens bij het democratische gehalte van overheidsbeleid en willen men meer directe zeggenschap over de leefomgeving. Overheden willen daar graag meer ruimte aan geven. De rolopvattingen van overheden verschuiven in de tijd en zijn relevant in relatie tot legitimiteit.

Representatieve en participatieve democratie

In Nederland hebben we een representatieve democratie, maar er is ook een substantiële stroming die er een informele participatieve democratie-opvatting op nahoudt. Deze opvatting wordt soms gezien als tegenhanger van de representatieve democratie, maar in de praktijk gaat het vooral om een aanvulling op deze representatieve democratie (Salverda et al. 2014). Het wordt vanuit deze participatieve opvatting als democratisch gezien wanneer overheden openstaan voor de ideeën of initiatieven van burgers.

Betrokkenheid van burgers wordt dan niet gezien als middel tot succesvolle implementatie van het beleid, maar als een principiële onderdeel van een goed en democratisch, legitiem natuurbeleid. Binnen de huidige criteria van goed bestuur is dit een opvatting die recht gedaan moet worden in de praktijk, in relatie tot gepercipieerde legitimiteit van beleid. Heden ten dage lijkt maatschappelijke betrokkenheid dus inherent aan de organisatie van de samenleving. Het is een principiële waarde van een goede democratie.

Meervoudige democratie, sturingstijlen en burgerbetrokkenheid

Er is een grote diversiteit in de wijzen waarop burgers hun natuurbetrokkenheid organiseren en ook overheden zetten tegenwoordig diverse sturingstijlen in om aansluiting bij de burger te zoeken als het om natuur gaat (Bredenoord et al. 2018; Kuindersma et al. 2020).

Geïnspireerd door Bourgon (2009/2011) en Salverda en Pleijte (2015) en voornamelijk Van der Steen et al. (2014) onderscheiden we vier rollen die aangeven hoe overheden in Nederland deze innemen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. De rollen zijn gerelateerd aan verschillende managementstijlen. De 'rechtmatige overheid' is een overheid die de formulering en uitvoering van beleid grotendeels controleert en wettig en zorgvuldig te werk gaat via officiële procedures. Het is een wereld van geordende verhoudingen, waarin overheidsactoren de uitvoering van beleid afdwingen. De 'presterende overheid' is een overheid die nog haar eigen kaders stelt, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (deels) delegeert aan maatschappelijke partijen. De focus ligt op prestaties, ontleend aan de stroming van het 'New Public Management' (NPM). Daarnaast zijn er managementstijlen waarin de overheid samenwerking zoekt met de samenleving en niet grotendeels zelf kaders stelt. De 'samenwerkende overheid' opereert in netwerken en zit met allerlei partijen om de tafel om tot een gezamenlijke visie en uitvoering te komen. Het gaat om het zoeken naar gezamenlijke doelen en benaderingen, om een co-creërende overheid als onderdeel van een netwerk. De 'responsieve overheid' is een overheid die vooral allerlei initiatieven ondersteunt die voortkomen uit de samenleving, bijvoorbeeld door burgerinitiatieven te helpen met subsidies of advies. In deze rol zoekt de overheidsactor naar synergie en faciliteert op een flexibele manier.

Sinds de ingetreden decentralisatie en vermaatschappelijking van natuurbeleid doen de provincies, samen met de samenleving, allerlei leerervaringen op met het proberen om verschillende soorten natuur te realiseren. De ligging en doelstellingen van de innovatieve programma's en projecten, in termen van binnen of buiten het natuurnetwerk, hebben gevolgen voor de flexibiliteit in bijbehorende natuurdoelen en de mate van zoekruimte voor het combineren van natuurdoelen met maatschappelijke doelen van lokale actoren. Dit heeft ook gevolgen voor het karakter van de gekozen strategie en de rol en sturingstijl van de overheidsorganisaties (Kunseler et al. 2020). Provincies doen praktijkervaring op met het combineren van elementen van verschillende rollen en verschuivingen in rollen en sturingstijlen. Het gaat dus niet over een transitie van de ene overheidsrol naar de andere, maar over een goede combinatie en nadruk van overheidsrollen en het zorgen dat de organisatie die combinatie van overheidsrollen tegelijk aan kan; het zogenaamde meervoudig sturen. In meervoudige sturing is de rechtmatige en prestatiegerichte overheid bijna altijd relevant. Samenwerken in netwerken en inspelen op initiatieven uit de samenleving zijn bijkomende rollen.

3 Dynamiek en argumentatie in legitimiteit

3.1 Legitimiteit wordt maatschappelijk geconstrueerd

Dat legitimiteit iets nastrevenswaardigs is wordt breed gedeeld. Veel beleidsmakers doen daarom moeite om in de vormgeving van beleid te zorgen voor legitimiteit. Wat zij echter vaak over het hoofd zien is dat er weliswaar allerlei criteria voor legitimiteit bestaan die kunnen bijdragen aan de legitimiteit van beleid, maar dat maatschappelijke legitimiteit uiteindelijk iets is wat mensen je moeten gunnen. Maatschappelijke legitimiteit is daarom geen objectief kenmerk van beleid en niet per definitie maakbaar door te voldoen aan de bestaande normen voor goed bestuur.

Om maatschappelijk debatten over natuurbeleid te begrijpen is het zinvol om aan te sluiten bij een belangrijke stroming in de bestuurskunde en politicologie die legitimiteit niet ziet als *kenmerk* van beleid, maar als het *resultaat van sociale interactie en betekenisgeving* (Behagel 2012). In deze interpretatie is legitimiteit niet een logische uitkomst van goed vormgegeven beleid, maar iets dat wordt *ge Gund* door de maatschappij. Een dergelijke visie op legitimiteit heeft grote consequenties voor de omgang met legitimiteit omdat in deze betekenis legitimiteit iets is wat de overheid slechts in beperkte mate kan sturen. In discussies in de samenleving, inclusief de politiek en de media, kan de normatieve rechtvaardiging van beleid ter discussie worden gesteld. Terwijl het besluitvormingsproces misschien geheel volgens de geldende democratische regels is verlopen, kan de legitimiteit van het beleid toch door maatschappelijke actoren ter discussie worden gesteld. Een respondent verwoordt dit als volgt: *"Ik versta onder legitimiteit toch iets als; het is in orde juridisch, politiek gezien. Maar daarmee nog niet aanvaardbaar. Het is wel uit-onderhandeld en we zijn het erover eens dat het moet gebeuren. Maar boeren of natuurbeschermers zeggen: so war das nicht gemeint, dat is niet waar we op uit waren, misschien compromissen tot daaraantoe. Maar dit is in strijd met wat ons voor ogen stond. Of dit kunnen wij niet verdragen, economisch. Dan gaat mijn bedrijf kapot. Dat is correct tot stand gekomen, niks van te zeggen, juridisch ook goed doortimmerd. Je kunt er niks tegen in brengen. Je [boeren, natuurbeschermers, ...] kunt naar de Raad van State gaan maar dan vang je bot want het is in orde. Maar de grote vraag is natuurlijk: **kunnen mensen ermee leven?**"*

Discussies over legitimiteit worden vaak gevoerd op basis van argumenten van welke criteria zouden moeten gelden voor goed (legitiem) beleid. Rond de Oostvaardersplassen betoogde de provincie aanvankelijk dat het beleid op een democratische wijze tot stand was gekomen en dat het daarom legitiem beleid was. Actievoerders daarentegen vonden het beleid in het geheel niet legitiem en betoogden dat de uitkomst van het beleid (de natuurlijke dood van veel grote grazers door verhongering) niet voldeed aan normen van goed bestuur, namelijk het voorkomen van onnodig dierenleed (Korthagen et al. 2020). De argumenten van degenen die het beleid wel, en degenen die het niet legitiem vonden, liepen dus sterk uiteen. Een duidelijk voorbeeld van hoe in maatschappelijke debatten de legitimiteit van het beleid wordt 'geconstrueerd'.

In dergelijke debatten over de legitimiteit van beleid worden legitimiteitsclaims dus onderbouwd door een verwijzing naar maatschappelijke normen en waarden omtrent inhoud van beleid en beleidsvorming. Zulke criteria kunnen betrekking hebben op de juridische legitimiteit (*"Europese wetgeving zou niet moeten gelden in Nederland"*), op de democratische legitimiteit (*"Het beleid is politiek gelegitimeerd door Provinciale Staten"*) of door maatschappelijke legitimiteit (*"Het beleid draagt niet bij aan belangrijke maatschappelijke doelen, zoals dierenwelzijn"*). Door op deze manier naar legitimiteit te kijken, als iets dat geconstrueerd wordt in maatschappelijke debatten, wordt het ook veel begrijpelijker dat verschillende actoren een andere visie hebben op de mate van legitimiteit van beleid. In dergelijke debatten wordt dus vaak verwezen naar maatschappelijk geaccepteerde normatieve of ethische criteria waaraan beleid moet voldoen. Dergelijke criteria kunnen betrekking hebben op zowel de juridische, democratische of maatschappelijke legitimiteit.

Tegelijkertijd is het belangrijk te benoemen dat als maatschappelijke actoren de juridische, democratische of maatschappelijke legitimiteit van het beleid ter discussie stellen, vaak contact wordt gezocht met politieke partijen om de politieke basis van het beleid te beïnvloeden. Zo zijn er vele voorbeelden bekend waarbij

protesten in het land, bijvoorbeeld over bomenkap of de aanleg van een snelweg, uiteindelijk op de politieke agenda komen, waarbij ook argumenten over de legitimiteit van het beleid worden gebruikt. In de Oostvaardersplassen heeft bijvoorbeeld de gedeputeerde expliciet gezegd dat hij het beleid heeft aangepast vanwege de grote maatschappelijke commotie over het beheer van de Oostvaardersplassen (Korthagen et al. 2020). Legitimiteit is dus niet in één arena te bevatten, maar sterk verbonden met verschillende leefwerelden die de mate van aanvaardbaarheid kunnen bepalen.

Ook al wordt beleid optimaal vormgegeven en voldoet het aan allerlei politieke en democratische vereisten, legitimiteitsproblemen kunnen in de praktijk nooit helemaal worden voorkomen. Bij belangrijke onderwerpen hebben veel maatschappelijke actoren een mening over de wenselijkheid en legitimiteit van voorgesteld beleid. In maatschappelijke debatten, inclusief de media, geven zij hun mening en proberen zij anderen te overtuigen van hun visie op het beleid. In de praktijk kunnen daarbij conflicterende visies ontstaan over het beleid en de legitimiteit ervan. Deze conflicterende visies kunnen jaren, soms zelfs decennia, blijven bestaan en de legitimiteit van het beleid aanhoudend op de proef stellen. De media spelen in deze *framing* een belangrijke rol, niet alleen als actoren die zelf bijdragen aan de framing, maar ook als medium waarlangs maatschappelijke actoren bepaalde interpretaties van maatschappelijke kwesties promoten (Buijs et al. 2013).

Als we kijken naar het stikstofbeleid na het verwerpen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) door de Raad van State in 2019¹, kunnen bijvoorbeeld natuurorganisaties beleid om de stikstofproblematiek aan te pakken door het reduceren van de veestapel legitiem vinden, waarbij zij zich baseren op juridische verplichtingen die Nederland in Europees verband is aangegaan. Tegelijkertijd betwisten landbouworganisaties de legitimiteit van reductie van de veestapel, doen daarbij een beroep op de norm van economische bestaanszekerheid voor boeren en stellen de legitimiteit van Europese wetgeving voor de Nederlandse situatie ter discussie.

Argumenten rondom het bestaan of ontbreken van legitimiteit komen voort uit normatieve visies op het beleid en op zijn juridische, democratische en maatschappelijke onderbouwing en relevantie. Hiermee vormen ethische normen voor goed beleid de basis voor de rechtvaardiging van beleid (Beetham 1991). Dergelijke criteria voor juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteiten zijn echter niet in steen gebeiteld, maar hangen samen met sociale normen en waarden van groepen burgers over democratie en samenleving, het type maatschappij waarin zij willen leven en wat zij rechtvaardig, juist en goed achten, ook met betrekking tot criteria van goed bestuur. Ook kunnen de argumenten verschillen die actoren gebruiken om de legitimiteit van beleid te bepleiten of juist ter discussie te stellen.

Voor elke vorm van legitimiteit worden specifieke argumenten gebruikt. Argumenten omtrent juridische legitimiteit hangen vooral samen met dominante normen over de rechtsstaat, zoals onafhankelijkheid van de rechter en de inbedding van Nederlands recht in Europees recht. Een groot deel van deze normen wordt in de Nederlandse samenleving breed gedragen en daarmee staan deze als normatieve basis voor juridische legitimiteit nauwelijks ter discussie. Dit geldt minder voor de inbedding van Nederlands recht in internationaal recht. Regelmatig staat de legitimiteit van Europese wetgeving ter discussie, zeker op het moment dat dit consequenties heeft voor Nederlands recht en Nederlands beleid. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de discussies over Natura 2000-doelen. De juridische legitimiteit hiervan ligt, via Nederlands recht, uiteindelijk in Europees recht rondom (met name) de Vogel- en Habitatrichtlijn. In discussies over deze doelen wordt vaak kritiek geleverd op de Europese herkomst van het beleid (Beunen et al. 2009). Maar ook op het gebruik van deze herkomst als argument ten gunste van het beleid, of zoals een respondent het verwoordt: *"Dus toen wij op een bepaald moment ook de discussie kregen omtrent we moeten het één en ander met natuurbeleid doen en wij waren met Natura 2000-gebieden bezig om ervoor te zorgen dat dat op een goeie manier beheerd werd, vond ik het altijd echt een goedkoop en ook een slecht argument om te zeggen: ja Europa heeft ons verplicht om dit te gaan doen. Ik vond altijd: je moet met een in jezelf gelegen*

¹ Sinds 2015 was het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van toepassing op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland. Het PAS bevatte enerzijds maatregelen om de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden te verminderen, terwijl het tegelijkertijd werd gebruikt voor het verlenen van vergunningen, waarbij vooruitgelopen werd op toekomstige vermindering van de stikstofdepositie. In 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak dat het "Programma Aanpak Stikstof" (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten worden gebruikt (29 mei 2019). <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

argument komen waarom je doet wat je doet. Waarom jij vindt dat dit zou moeten gaan gebeuren. En het is altijd een zwakteargument of een zwakgebod op het moment dat je het bij iemand anders neerlegt.”

Voor de democratische legitimiteit wordt de normatieve basis vooral gevormd door kenmerken van de westerse democratie. Democratische legitimiteit heeft betrekking op het gehele proces van besluitvorming en is daarmee veel breder dan alleen dan het politieke proces in de Tweede Kamer, Provinciale Staten, Europese Parlement of Raad van Ministers. In algemene zin gaat het om principes van good governance, zoals voldoende mogelijkheden voor representativiteit, verantwoording, openheid, responsiviteit, transparantie, deliberatie en participatie. Bij participatie gaat het bijvoorbeeld om inclusiviteit door politieke gelijkheid in kansen voor 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). Alhoewel ook deze normatieve basis voor democratische legitimiteit meestal niet fundamenteel ter discussie wordt gesteld, hangt het wel samen met specifieke visies op democratie. Er kunnen vanuit een representatieve democratie andere criteria voor legitimiteit worden gehanteerd dan vanuit een participatieve democratie-opvatting (Salverda et al. 2014).

De normatieve basis voor maatschappelijke legitimiteit is waarschijnlijk het meest informeel, pluriform, gepolariseerd en ongrijpbaar. Moet beleid worden beoordeeld op basis van economische criteria en de bijdrage aan de Nederlandse welvaart, gaat het om bestaanszekerheid voor agrariërs, de intrinsieke waarde van natuur of een leefbaar landschap? De roep om een nieuw natuurverhaal als basis voor een breed gedragen natuurbeleid kan daarbij gezien worden als de roep om breed gedragen sociale normen over het belang van natuurbescherming in Nederland (Bilt et al. 2011; Kuindersma 2020).

3.2 Gebruik van verschillende soorten argumenten

De legitimiteit van beleid wordt dus actief geconstrueerd in het maatschappelijk debat. In dat debat kunnen verschillende soorten argumenten worden gebruikt. Het soort argumenten hangt in eerste instantie af van het soort legitimiteit dat wordt aangesproken. Als de juridische legitimiteit wordt besproken, zullen de argumenten een juridische achtergrond hebben. Argumenten, gerelateerd aan juridische legitimiteit van beleid, zullen vaak afkomstig zijn vanuit een normatieve opvatting over het juridisch systeem. Zo zijn er in Nederland weliswaar discussies en zorgen over de democratische rechtstaat, maar dus ook veel steun. Normatieve visies verschillen bijvoorbeeld als het gaat om de verhouding tussen Europees recht en Nederlands recht of over toetsing van overheidsbeleid. Bijvoorbeeld, in de Urgenda-zaak² vocht de overheid het toetsen van het overheidsbeleid door de rechtbank aan, en daarmee de juridische legitimiteit, door de uitspraak van de rechtbank tot de Hoge Raad te bestrijden. In discussies over bijvoorbeeld een wegaanleg die door de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt vertraagd, worden argumenten gebruikt over de rechtsgeldigheid of toepasselijkheid van Europees recht om Nederlandse beleidsdoelen te verhinderen. Ook kunnen argumenten langskomen over hoe strikt de regelgeving is vanuit Europa en of dat ruimte biedt voor interpretatie. Tenslotte komen ecologische argumenten langs over in hoeverre het beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het wettelijk gestelde doel (bijvoorbeeld via wetgeving beschermde soorten of habitat). Degelijke argumenten kunnen gekozen worden op basis van gedegen juridische beschouwingen. Maar argumenten kunnen ook strategisch gebruikt worden, waarbij belanghebbenden niet vanuit een juridische visie naar legitimiteit kijken maar vanuit een mening over het beleid zoeken naar juridische argumenten om hun mening te onderbouwen.

Gaat het over democratische legitimiteit, dan zullen argumenten gebruikt worden over hoe beleid er vanuit een bepaalde democratie-opvatting uit hoort te zien. Wederom vormen normatieve opvattingen over het beleid de bron van zulke argumenten, in dit geval normatieve opvattingen over democratische besluitvorming. Vanuit een representatieve democratie zijn input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit dan belangrijke aspecten. Veel actiegroepen zijn bijvoorbeeld ontstaan uit boosheid over een gebrek aan

² “De uitstoot van broeikasgassen moet eind 2020 met tenminste 25% verminderd worden ten opzichte van 1990. Dat heeft de Hoge Raad bepaald op 20 december 2019 (hogeraad.nl)” Bron: <https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/klimaatzaak-urgenda>

inspraak (oftewel inputlegitimiteit). Ook een vermeend gebrek aan transparantie wordt vaak gebruikt als kritiekpunt voor de democratische legitimiteit van beleid.

3.3 Soorten argumenten voor maatschappelijke legitimiteit

In debatten over de maatschappelijke legitimiteit kunnen een groot aantal argumenten gebruikt worden. In de discussie over de aanpak van stikstof in Nederland staan argumenten over het economische en maatschappelijk belang van een gezonde boerenstand tegenover argumenten over de schade die stikstof toebrengt aan de natuur; een ander maatschappelijk belang. Het type argumenten dat gebruikt wordt, en de maatschappelijke waarde waarnaar verwezen wordt, verschilt dus tussen belanghebbenden.

Boltanski en Thevenot (2006) benoemen zes typen argumenten die vaak in debatten over natuur en milieu worden gebruikt. Deze argumenten verwijzen naar verschillende maatschappelijke waarden ('economies of worth' of 'stijlen van argumentatie'). Alle stijlen van argumentatie kunnen gebruikt worden in de rechtvaardiging van beleid, maar ook om de legitimiteit van beleid in twijfel te trekken. De maatschappelijke waarden of stijlen van argumentatie zijn:

- natuur- en milieubescherming;
- schoonheid en inspiratie;
- emotionele betrokkenheid bij plekken en tradities;
- technische efficiëntie en planning;
- intergenerationele rechtvaardigheid;
- de vrije markt.

Vaak hebben belanghebbenden een voorkeur voor één of twee stijlen. Natuurorganisaties voelen zich thuis bij argumenten over natuurbescherming en schoonheid, terwijl recreatiebedrijven zich thuis voelen bij de vrije markt en schoonheid. Bewoners gebruiken vaak argumenten over schoonheid en emotionele betrokkenheid. Op het moment dat belanghebbenden naar verschillende waarden verwijzen, krijg je een discussie over waarden: "*Economie is belangrijker dan een paar kamsalamanders*". Op het moment dat men naar verschillende 'feiten' verwijst, komt er een discussie over feiten: "*Ook al kap je bomen rondom stuifzanden, je krijgt nooit meer een natuurlijk stuivend systeem terug*". Als de discussie gaat over zowel waarden als feiten is er vaak sprake van een 'ongetemd probleem' of een 'wicked problem' (Termeer et al. 2019).

In debatten over natuur en ruimtelijke inrichting worden vaak argumenten gebruikt over het belang van *natuurbescherming*. Door het gebruik van dergelijke argumenten verwijzen bijvoorbeeld natuurorganisaties naar het gedeelde sentiment dat we "*met z'n allen de natuur in Nederland willen beschermen. Daar kan toch niemand op tegen zijn?*".

De gebruikte argumenten binnen de 'argumentenstijl' natuurbescherming kunnen heel verschillende invullingen krijgen, waarbij belanghebbenden hun argumenten baseren op geheel verschillende normen over wat goede natuurbescherming zou zijn, gebaseerd op hun eigen natuurverhaal. Natuurorganisaties baseren hun argumenten vaak op het belang van biodiversiteit, het streven naar natuurlijke processen binnen de natuur of de bescherming van bepaalde doelsoorten of habitattypen. Op basis van dat laatste pleiten zij voor het kappen van bomen aan de rand om heidevelden te vergroten en de daarbij passende soorten te beschermen. Tegenstanders verwijzen echter naar het belang van bomen voor klimaatadaptatie of bepleiten dat dennenbos een belangrijke habitat is voor een groot aantal waardevolle paddenstoelsoorten. In dat geval gebruiken beide groepen argumenten over natuurbescherming, maar baseren ze hun argumenten wel op een ander natuurverhaal, een andere normatieve basis. Complicerende factor hierbij is dat er een tegenstelling gevoeld wordt tussen het streven naar natuurlijke processen als discours binnen het natuurbeleid en de (Europese) insteek van het beschermen van doelsoorten, die beiden bedoeld zijn ten behoeve van biodiversiteit (Kamphorst et al. 2020).

Naast argumenten over natuurbescherming, en vaak daartegen (Buijs 2009), worden argumenten gebruikt over de *emotionele betrokkenheid bij plekken* en dat die plek wordt aangetast door het beleid. Dit soort redenering is vaak gevonden in de oproep om een cultureel landschap te beschermen als onderdeel van de

leefomgeving van een gemeenschap. *"Het ontpolderen van de Hedwigepolder is in strijd met de Zeeuwse volksaard en tast de plekidentiteit van het gebied en zijn bewoners aan."*

Hieraan gelieerd worden vaak argumenten over *schoonheid en inspiratie* gebruikt. In zo'n mooie laan ga je de Amerikaanse eiken toch niet kappen? Juist de schoonheid en inspiratie die de natuur ons biedt is voor veel mensen aanleiding om de natuur te willen beschermen. Het fysiek ervaren van die schoonheid en inspiratie - via recreatie, vrijwilligerswerk of de moestuin - is een hele stevige basis voor natuur-betrokkenheid en natuurliefde van mensen (Van Koppen 2020).

"Een prachtig voorbeeld is natuurlijk ook alle discussie over het bosbeheer van de laatste tijd, waarbij onder andere Staatsbosbeheer nogal in het nieuws gekomen is omdat het grote oppervlakten bos ging kappen. De bedoeling daarvan was om natuur te laten ontstaan met meer biodiversiteit. Dat klopte inhoudelijk en was ook juridisch legitiem. Alleen, het was niet aanvaardbaar voor mensen die daar hun hond uitlieten in een bos dat ineens werd gekapt. Met het motief dat er dan een plantje zou komen dat er nu niet is maar straks wel zou kunnen zijn. Dat ging er niet goed in."

In de *technische efficiëntie en planningsstijl* wordt vanuit een rationele bestuursmentaliteit geredeneerd, waarbij wetenschappelijke expertise en bewijs cruciaal zijn. Dit weerspiegelt het omarmen van een 'technocratische' benadering en bijvoorbeeld het gebruik van strikt ecologische argumenten en natuurdoeltypen. Dit gebruik van technische/ecologische kennis wordt door bewoners vaak bekritiseerd en afgezet tegen hun eigen, lokale, praktijkkennis over het gebied. Er wordt in het Nederlands natuurbeleid impliciet grote waarde gehecht aan rationeel en technisch redeneren. Wetenschappelijke expertise en bewijs spelen hierin een cruciale rol. Deze argumentatie wordt zowel ingezet ter uitwerking en onderbouwing van beleid als het bekritisieren van beleid (Buijs et al. 2014).

Bij de beleidsuitwerking gaat het dan om het uitwerken van beleid in 'doelbomen': een systematiek van richtdoelen, uitwerkingsdoelen en maatregelen. Het scherp formuleren van ecosysteemttypen en ecosysteendoelen past goed in deze benadering. Maar deze stijl van argumenteren wordt ook ingezet om beleid te betwisten: "Dit gaat niet werken" wordt dan ingebracht, al dan niet onderbouwd met feiten uit het veld, contra-expertise of detailkritiek op onderbouwende onderzoeksrapporten. Ook de regelmatig gehoorde kritiek op beleid dat iets niet of niet goed is onderzocht, past in deze stijl van argumenteren. Toen bijvoorbeeld nieuw beleid voor de Oostvaardersplassen werd geformuleerd, werd dit tot voor de rechter aangevochten met het argument dat het onderbouwende onderzoek beleidsonderzoek was en geen wetenschappelijk-ecologisch onderzoek.

Bij *intergenerationele rechtvaardigheid* gaat het om rechtvaardigheid tussen generaties. Deze argumentatiestijl wordt bijvoorbeeld gebruikt in discussies over klimaatopwarming door mensen die wijzen op de morele plicht van de huidige generatie om te zorgen voor een gezonde leefomgeving voor toekomstige generaties. Ook Urgenda beroept zich onder meer hierop: *"Dat het na zeven jaar nog niet gelukt is om een uitspraak van de rechter na te leven is **het ondermijnen van de rechtsstaat**. [...] Dat we in 2021 de uitstoot niet eens met 25% hebben kunnen laten dalen ten opzichte van 1990, is in het licht van de laatste IPCC-rapporten een klap in het gezicht van de jongere generaties. Tegen de tijd dat zij aan het roer zitten kunnen ze ontwrichtende klimaatverandering nauwelijks nog voorkomen."* (<https://www.urgenda.nl/CO2-uitstoot-weer-omhoog-Urgenda-vonnis-niet-nageleefd/>).

Ten slotte houden *vrije markt*-argumenten economische rechtvaardigingen in, waarbij verwezen wordt naar een markt of commerciële logica waarin kopers en verkopers met elkaar concurreren voor de exclusieve verwerving van schaarse goederen. *"Als er geen markt is voor biologische producten, of als burgers niet méér willen betalen voor scharrelvlees, moet je boeren niet lastigvallen met aanvullende regels. Burgerinitiatieven moeten hun eigen broek ophouden en niet eindeloos bij de overheid aankloppen voor subsidie."* Het denken vanuit (betaling voor) ecosysteemdiensten sluit deels ook aan bij dergelijk marktdenken.

De verschillende stijlen van argumentatie komen vaak samen in controversiële situaties en worden gebruikt in debatten over de legitimiteit van beleid. Voor bestuurders is het essentieel om de verschillende typen argumenten (stijlen van argumentatie) te herkennen, te erkennen en te gebruiken. Ze moeten proberen aan te sluiten bij typen argumenten die voor een belanghebbende relevant zijn. Het heeft weinig effect om met

vrije marktargumenten aan te komen bij een lyrische natuurliefhebber. Evenmin heeft het zin om rationele, technologische argumenten, bijvoorbeeld dat het het meest efficiënt is om zijn of haar land onder water te zetten, te gebruiken bij een agrariër die denkt vanuit vrije marktargumenten of vanuit emotionele betrokkenheid bij plekken.

De selectie van de soorten argumenten en het - al dan niet strategisch - gebruik van die argumenten door voor- en tegenstanders van beleid, bevestigt dat een beleidsmaker idealiter alle vormen van legitimiteit op orde heeft, maar zoals we ook weten niet alles helemaal zelf in de hand heeft. Zodra op de juridische, democratische of maatschappelijke legitimiteit kritiek komt, staat de gehele legitimiteit van het beleid op losse schroeven. Voor beleidsmakers vormt dit een risico, maar tegelijkertijd kan het, zoals in het volgende citaat, ook onderdeel zijn van de rolopvatting en een persoonlijke drive: *"Ik vind het wel de grootste uitdaging om als bestuurder juist op dat soort vraagstukken toch richting te durven geven en te moeten geven. Waarbij je weet als je ze neemt die besluiten, dat je op een van je domeinen, politiek, maatschappelijk, juridisch, risico neemt. Namelijk of dat je er in de politieke arena voor op je kop gaat krijgen. Of in de samenleving voor op je kop gaat krijgen. Of bij een rechter voor op je kop kunt gaan krijgen. En ik moet eerlijk zeggen, maar dan komt er een klein glimlachje op de mond bij mij, dat zijn wel de klussen die het leven van een bestuurder ook weer het meest interessant maken. Dat zijn de momenten dat je ertoe doet"*.

3.4 Het spel der legitimiteiten gezien vanuit de bestuurder en strategisch ambtenaar

Bestuurders spelen het spel bij voorkeur via de maatschappelijke band

Bestuurders en hoge ambtenaren leggen een sterke nadruk op, en hebben een voorkeur voor, het werken aan/verkrijgen van maatschappelijke legitimiteit. In de interviews geven verschillende bestuurders en ambtenaren aan dat ze er meer vertrouwen in hebben dat er vanuit een breed maatschappelijk compromis een 'goed' besluit komt, dan vanuit (het machtsspel in) de politieke arena. Het brede maatschappelijke compromis zit in de ervaring van sommigen sterker in elkaar, kent meer verschillende soorten stakeholders en wordt daardoor waardevoller en belangrijker gevonden. Ook de uitvoeringskracht is dan vaak groter dan in het geval van een politieke uitkomst van een politiek machten- en krachten spel, waarbij 'de helft plus één' resulteert in een besluit. Er zijn best wel wat voorbeelden waarbij men dus via gecreëerde of aanwezige maatschappelijke legitimiteit de politieke legitimiteit buitenspel zet, iets dat volgens sommige respondenten ook wel kritiek oplevert van verschillende politieke partijen.

Verschillende respondenten geven aan dat bestuurders goed moeten nadenken of ze wel aan iets moeten beginnen als de maatschappelijke legitimiteit ontbreekt. Men ervaart maatschappelijke legitimiteit als een 'sterkere' legitimiteit dan de politieke legitimiteit. Dat blijkt bijvoorbeeld uit opmerkingen dat men vindt dat je als bestuurder wel heel veel op je schouders neemt als je een belangrijk besluit doorzet dat geen maatschappelijke legitimiteit heeft. In sommige gevallen ben je echter als bestuurder gebonden aan een bepaald besluit, ook als dat geen of weinig maatschappelijke legitimiteit heeft, zoals bijvoorbeeld via een verdrag. Een voorbeeld daarvan is de ontpoldering van de Hedwigepolder. Nederland moest de Westerschelde uitdiepen vanwege een afspraak met België. Om het verlies van leefgebied voor vogels door dat uitdiepen te compenseren, moest Nederland de Hedwigepolder ontpolderen. Een belangrijk aspect daarin is de (on)mogelijkheid van het aanschouwelijk maken. Het was voor mensen onnavolgbaar hoe het uitdiepen van een vaarweg relatie had met de vogelstand.

Dit zijn voorbeelden van beleidsprocessen waarbij sommige respondenten verwoordden dat men de slag heeft gewonnen, maar de oorlog verloren. Dit zijn ook voorbeelden waar het juridisch klopt, dat er een sterk inhoudelijk ecologisch verhaal bij te vertellen is en het uiteindelijk ook doorgang krijgt. Maar tegelijkertijd heeft het doorzetten van plannen zonder maatschappelijke legitimiteit mogelijk plaatselijk de natuur goed gedaan, maar natuurbeleid en -bescherming wel in een negatief daglicht gesteld.

Democratische legitimiteit als second best

Wat nu als maatschappelijke legitimiteit ontbreekt en mensen er sterk gepolariseerde standpunten op nahouden? Dan ziet men in de praktijk dat ambtenaren - na allerlei geluiden aangehoord te hebben -

strakker op de democratische legitimiteit, en meer specifiek de politieke legitimiteit die daar onderdeel van is, gaan zitten. Dan worden de coalitiepartijen geïnstrueerd en komt er een besluit op basis van machts-politieke verhoudingen. In relatie tot burgers gaat men dan iets formeler (formalistischer) en zakelijker te werk. Dan leun je als overheid sterker op de formele democratische procedures en kun je je als burger, als je het ergens niet mee eens bent, bij volksvertegenwoordigers vervoegen. Dan is het aan de politieke partijen om dat weer in te brengen en te kijken of ze een meerderheid krijgen voor dat standpunt.

De meningen verschillen daarover. Sommigen zeggen dat zulke besluiten niet fraai zijn, dat je er niet aan moet beginnen en dat het besluitvorming is zoals we van vroeger kennen: "*Dus de helft plus één zei: zo gaat het gebeuren.*" Anderen zien zich in een impasse belandt en dan bieden deze formele stappen van het beleidsproces handvatten om een inhoudelijk uitvoeringsbeleidskader doorgang te laten krijgen.

Sommige respondenten geven aan dat ambtenaren aangesteld zijn om objectiviteit te betrachten en vanuit alle informatiestromen, wetenschappelijke kennis en praktische maatschappelijke dynamiek als het ware focus aan te brengen, de bestuurlijke issues eruit te halen en die bestuurlijk, transparant en zonder waardeoordeel voor te leggen. De ambtenaar dient een beleidskader op te leveren dat een mooi afgewogen middenweg representeert, daarbij zo objectief en zorgvuldig mogelijk handelend. Verschillende respondenten merken hierbij op dat ambtenaren over het algemeen licht risicomijdend en licht sectoraal adviseren en dat het aan de bestuurder is om er de maatschappelijke en politieke component in te brengen. Dat maakt dat de competenties (skills) van ambtenaren ook een belangrijke rol spelen in het versterken van legitimiteit.

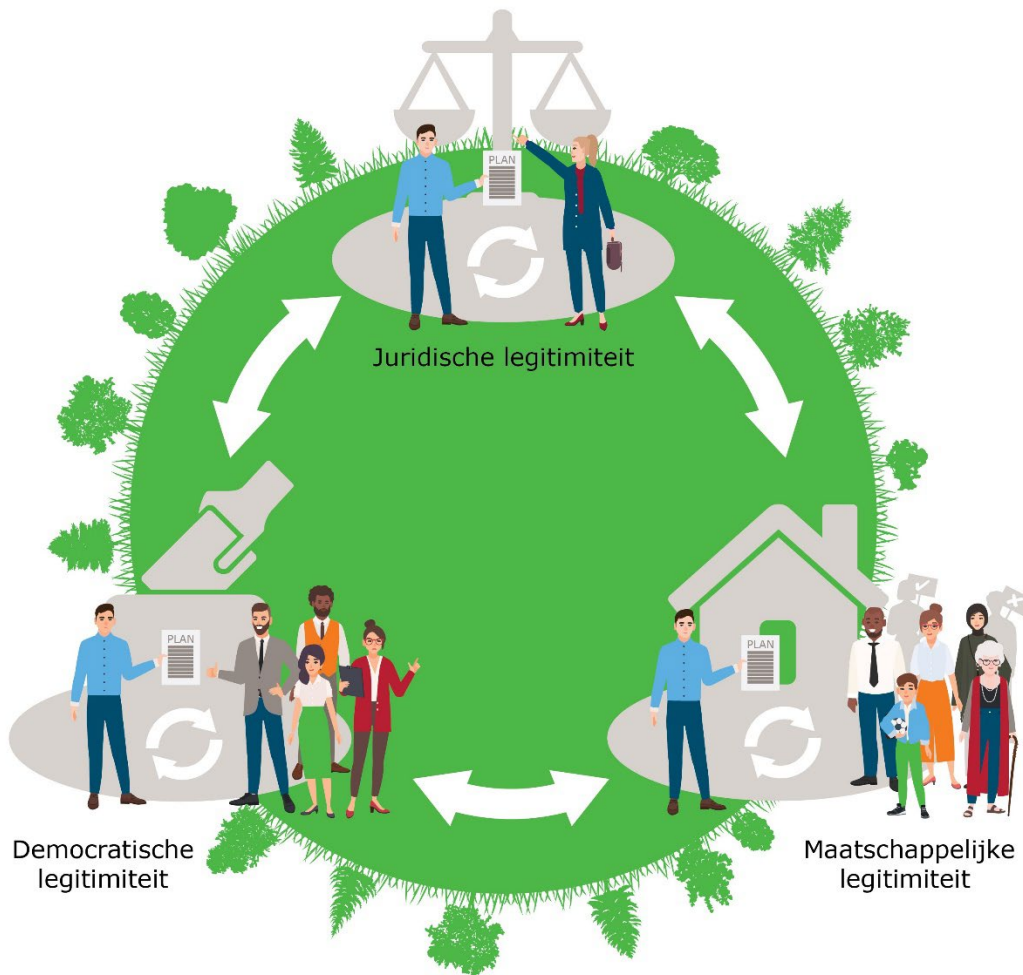
Juridische kaders passen niet altijd bij de praktijk

Politieke legitimiteit laat zich niet altijd gemakkelijk vertalen in een juridische legitimiteit. Respondenten geven aan dat het soms buitenproportionele inspanning vergt - tijd, moeite en geld - om zaken voor elkaar te krijgen. Overheden zijn gebonden aan veel procedures. Een voorbeeld dat een respondent gaf betrof het afschot van dieren, zoals edelherten. Hierbij is in de praktijk verkeersveiligheid een belangrijk afwegingskader. Politiek gezien lijkt verkeersveiligheid vrijwel het enige handvat om het in bedwang houden van de hoeveelheid dieren op te baseren. Een alternatief type argument is dat aangetoond wordt dat het afschot niet afdoet aan de Natura 2000-doelstellingen, maar het kost een behoorlijke inspanning om dat precies aan te tonen.

Ook is het voor ambtenaren moeilijk om de mogelijkheden c.q. risico's in te schatten omdat er soms verschillende rechterlijke uitspraken liggen waardoor ze niet weten welke kant het opgaat. Tevens worden juridische mogelijkheden onvoldoende van tevoren c.q. vroeg genoeg ingeschat. Ambtenaren worden zich te laat bewust van de juridische kaders en missen daardoor mogelijkheden om er mee te 'spelen'. Ook hier zit een deel rolopvatting bij, ambtenaren en bestuurders richten zich veelal eerder op het veiligstellen van maatschappelijke of politieke legitimiteit en juridische legitimiteit lijkt er in de praktijk soms een beetje 'achteraan' te komen.

3.5 Wisselwerking tussen vormen van legitimiteit

De verschillende vormen van legitimiteit hangen nauw samen. Om de maatschappelijke legitimiteit te betwisten worden ook argumenten gebruikt vanuit de juridische of democratische legitimiteit. Andersom kunnen maatschappelijke debatten ook de juridische legitimiteit beïnvloeden. Gesteld kan worden dat wetgeving de gestolde weergave is van politieke beslissingen over maatschappelijke waarden. Maatschappij en politiek beïnvloeden dus de juridische kaders waarbinnen beleid tot stand komt. Zo stelt de directeur van Natuurmonumenten dat dankzij de jarenlange strijd voor natuurbehoud de natuurbelangen goed zijn verankerd in Nederlands en Europees recht. Hij noemt dit zelfs "de emancipatie van het natuurbelang" (Van den Tweel 2020). Een ander voorbeeld komt uit het maatschappelijke debat over klimaatverandering, verwoordt en vertegenwoordigd door Urgenda en zijn medepleiters. Dit heeft weerslag gekregen in een juridische uitspraak over de noodzaak van stevig overheidsbeleid om de uitstoot van CO₂ aan banden te leggen. Maar ook de procesarchitectuur (waarin de democratische legitimiteit onder meer tot uitdrukking komt) beïnvloedt zowel de maatschappelijke legitimiteit als de juridische legitimiteit. Kortom, de drie vormen van legitimiteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.



Figuur 3.1 Dynamiek en onderlinge samenhang van legitimiteit.

Wel is het zo dat maatschappelijke legitimiteit veel sneller kan omslaan dan democratische of juridische legitimiteit. De normen voor juridische legitimiteit veranderen niet of nauwelijks; nieuwe wetten en jurisprudentie nemen over het algemeen jaren in beslag. De criteria van de democratische rechtsstaat worden breed gedeeld en zijn vrij stabiel maar toch ook veranderlijk, bijvoorbeeld door de toenemende invloed van Europees recht. Maar er zijn natuurlijk uitzonderingen. De Urgenda-uitspraak over de verplichting voor de Nederlandse overheid om aanvullende maatregelen tegen klimaatverandering te nemen, kwam als een donderslag bij heldere hemel. Dat was minder het geval bij de PAS-uitspraak uit 2019, waar al kritische jurisprudentie uit Europa lag.

Een belangrijke verandering, die invloed heeft op legitimiteitsvraagstukken heeft te maken met opvattingen over het belang van een participatieve democratie en veranderende sturingsstijlen. Door verschuivingen in sturingsstijlen, waarbij een hiërarchische overheid ook steeds meer een netwerkende of responsieve overheid wordt, veranderen ook de normen voor democratische legitimiteit. De nadruk op politieke legitimering wordt minder groot en transparantie en outputlegitimiteit worden belangrijker criteria. Tot vijftien jaar geleden werd natuurbeleid veelal vormgegeven door het Kabinet en de Tweede Kamer, terwijl er nu veel meer nadruk ligt op maatschappelijke initiatieven en convenanten tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven, bijvoorbeeld via Green Deals.

Verreweg de grootste dynamiek is te bekennen in de maatschappelijke legitimiteit. Beeld van, en steun voor, beleid en projecten kunnen plotseling omslaan. Een duidelijk voorbeeld van enkele jaren geleden is het debat rondom de Oostvaardersplassen (in 2017). Alhoewel al langere tijd discussie in de media bestond over het beleid, kwamen de grote maatschappelijke protesten in 2017 voor veel betrokkenen uit de lucht vallen. Maatschappelijk protest hangt daarbij ook sterk samen met succesvolle mobilisatie, framing en machtsvorming. De snelheid van het ontstaan van protest wordt daarbij verder vergroot door de rol van de sociale

media, die enerzijds niet alleen als efficiënt mobilisatiemedium dienen, maar ook groepen met sterke meningen een groot podium geven om hun visie te verspreiden. Op deze manier kunnen relatief kleine groepen met extreme meningen de publieke opinie doen omslaan (Korthagen et al. 2020). Anders dan bij juridische of democratische legitimiteit hoeven daar geen jaren overheen te gaan. Protesten kunnen binnen enkele dagen of weken trending zijn. Hiermee wordt maatschappelijke legitimiteit ook veel minder voorspelbaar en beïnvloedbaar voor beleidsmakers. Grondige juridische onderbouwing en zorgvuldige besluitvorming leiden over het algemeen tot goede juridische en democratische legitimiteit. De maatschappelijke legitimiteit veiligstellen is een veel lastiger klus. Beleid dat juridisch en democratisch uitstekend in elkaar zit kan nog steeds veel verzet oproepen op het moment dat belanghebbende groepen zich in hun waarden, natuurvisies, economische belangen of emotionele betrokkenheid bedreigd voelen. De wisselwerking tussen de verschillende aspecten van legitimiteit maakt de samenhang tussen maatschappelijke, democratische en juridische legitimiteit zo belangrijk. Hoe daarmee kan worden omgegaan komt in de volgende hoofdstukken aan bod.

4 Het ongehoorde, ongrijpbare midden

4.1 Het ongehoorde, ongrijpbare midden

De uitersten manifesteren zich in de publiciteit, burgers reageren lokaal via gemeenten, reageren in bijeenkomsten, beginnen juridische procedures et cetera. Politieke partijen beginnen te schuiven. Ambtenaren ontmoeten weerstand. Bestuurders duiken, schuiven of gaan erop af. In dergelijke processen lijken er vaak maar twee tegenovergestelde posities te bestaan. De een is voor het (natuur)beleid; de ander tegen. Journalistieke media benadrukken deze tegenstellingen graag, in sociale media komen tegenstellingen vaak extra scherp tot uitdrukking en in de politieke arena groeperen partijen zich rond de ene, dan wel de andere opvatting. In al dit geweld van standpunten en meningen worden tegenstellingen benadrukt en wordt het geluid uit het midden niet gehoord. Beleidsmedewerkers en bestuurders besteden veel aandacht aan de extremen en komen niet toe aan, of vergeten, het midden.

Het sociale gevolg is dat een groep, mogelijk een heel grote of brede groep, wordt genegeerd. Maar er is ook een inhoudelijk gevolg, namelijk dat mogelijk relevante 'derde' opties buiten beeld blijven. Zowel voor het omgaan met, als het voorkomen van, legitimiteitsconflicten zou meer aandacht voor het midden dan ook een sleutelfactor kunnen zijn. Respondenten geven ook specifiek aan op zoek te zijn naar manieren om deze groep te bereiken: *"Nou ja, en wat ik zelf heel lastig vind in dit soort processen [...], is dat je ziet dat een kleine groep tegenstanders vaak heel goed in staat zijn om héél veel reuring en héél veel geluid en heel veel, ja wat is het, aandacht te genereren. Terwijl als ik het aan mijn buurman vraag, zegt die ja nee natuurlijk is het normaal dat je een beetje op een fatsoenlijke manier met je omgeving omgaat. Snap je? Dat eigenlijk gewoon de meerderheid toch wel redelijk zwijgend is volgens mij. Het geluid van anderen komt niet altijd even goed voor het voetlicht. Wat vaak het geluid van de meerderheid is. Dat valt mij wel op."*

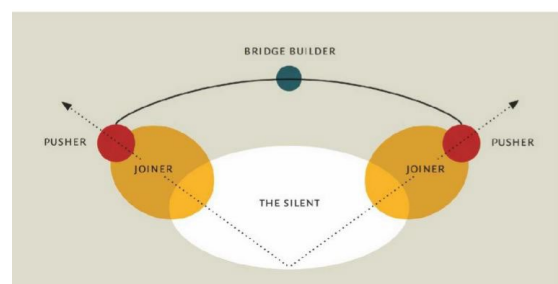
Het midden heeft verschillende gedaanten: het is een rol in een proces, het kan ook een inhoudelijke optie zijn die een tegenstelling kan doorbreken en het kan een onderdeel van een sociale structuur zijn¹. Al deze gedaanten verdienen aandacht in het beleidsproces. Hieronder tasten we verschillende aspecten van deze drie gedaanten af.

4.2 Het midden als rol in sociale processen

Brandsma (2016) ontwikkelde een model van polarisatieprocessen en de verschillende rollen die daarin kunnen worden onderscheiden (fig. 4.1). Daarop baseert hij een strategie voor het tegengaan van polarisatie. Het zwijgende midden speelt daarin een belangrijke rol.

Brandsma beschrijft vijf rollen in processen van polarisatie. De eerste rol is die van de **pusher**. Pushers bevinden zich aan beide kanten en voeden tegenstellingen door uitspraken, artikelen, tweets, acties enzovoort. De tweede rol is die van **joiner**.

Deze rol wordt gespeeld door mensen die wat minder extreem zijn, maar zich graag aansluiten bij pushers. De **derde** rol is die van de zwijgende mensen in het midden. Deze rol wordt ingenomen door mensen die geen mening (willen) hebben, buiten de tegenstelling willen blijven of onverschillig zijn. Dit is ook de belangrijkste doelgroep voor de pushers, die proberen mensen uit het midden over te halen om joiner te worden. Als dit lang doorgaat behoort op een gegeven moment iedereen tot een van de partijen. De kern



Figuur 4.1 Rollen in een polarisatieproces volgens Brandsma (2016).

van de strategie die Brandsma voorstelt is om de middenpositie te versterken. Om verdere polarisatie tegen te gaan moet het midden krachtiger worden.

Hier komt een vierde rol in beeld, die van **bruggenbouwer**. De klassieke bruggenbouwer is degene die objectief probeert te zijn en boven de partijen probeert te staan. Daarbij hanteert hij een rationeel perspectief: zakelijke verschillen constateren en helderheid verschaffen over standpunten. Omdat conflicten in wezen gevoelsprocessen zijn, is deze invulling van de rol van bruggenbouwer vaak tot mislukken gedoemd en levert de bruggenbouwer – alhoewel met de beste intenties – brandstof voor een conflict.

Brandsma zet deze tragische speler af tegen de rol van iemand die strategisch depolariseert, door ons de **depolariserende strateeg** genoemd. Deze zoekt een nieuwe rol in het middenveld en weet daar verbindende kwaliteiten in te zetten en bruggen te slaan, niet op basis van rationaliteit maar op basis van houding, toon en geloofwaardigheid. Deze persoon is empathisch, uitnodigend, onafhankelijk en benoemt het vraagstuk van het midden. De depolariserende strateeg is echt betrokken; hij of zij is geen inhoudsloze procesdeskundige. Het is een fundamenteel andere rol dan die van mediator.

Het grote risico voor een depolariserende strateeg is dat hij het midden toch teleurstelt en als partijdig wordt gezien. Degene die deze rol vervult kan dan zomaar in de rol van **zondebok** terecht komen.

Deze interventietheorie van Brandsma is vooral relevant voor situaties waarin legitimiteitsafkalving zich manifesteert in conflicten.

4.3 Het midden in inhoudelijke discussies

Het midden is niet per definitie het midden in termen van rollen zoals Brandsma beschrijft, maar kan ook betrekking hebben op het inhoudelijk midden. Onder het inhoudelijk midden verstaan wij een opvatting of oplossing voor een probleem dat tegengestelde visies bij elkaar brengt of ombuigt in een andere richting. Het inhoudelijke midden kan bestaan uit een bovenliggend concept of als een verrassende nieuwe invalshoek, waar alle groepen zich in kunnen vinden en wat door stakeholders als een verbetering wordt gezien ten opzichte van de oude situatie. Dit concept kan op verschillende 'plekken' worden gevonden: in de geschiedenis, een ander probleem waar geen tegenstelling over bestaat, een algemeen geaccepteerde waarde, oude vriendschappen enzovoort.

Het inhoudelijke midden hoeft geen betrekking te hebben op een meer abstract principe of een hoger ideaal, maar kan ook gaan om een heel andere invalshoek. Op de Sallandse Heuvelrug bijvoorbeeld kon een beginnend conflict tussen de terreinbeheerder en bewoners, die tegen gepresenteerde plannen waren, worden omgebogen naar het gezamenlijk werken aan het restaureren van een onderduikershut uit de Tweede Wereldoorlog.

Een dergelijke aanpak heeft echter alleen effect als deze aansluit op een onderwerp dat betrokkenen ook (deels) onbewust aanspreekt. Weerstanden kunnen dan worden beperkt of worden voorkomen.

Anders dan bij het midden als rol, is deze aanpak vooral relevant voor situaties waarin er nog geen grote conflicten zijn die leiden tot aantasting van de legitimiteit van het natuurbeleid. Het gaat hier vooral om een vroege fase van het proces van tegenstelling naar conflict.

Een zoektocht naar het inhoudelijke midden heeft een belangrijke randvoorwaarde, vergelijkbaar met die van de nieuwe bruggenbouwer. Echte betrokkenheid en oprechtheid zijn belangrijke voorwaarden. Als een overheid of terreinbeheerder voor deze aanpak kiest, dan moeten zij oprecht ruimte willen bieden aan het 'ontstaan van het midden'.

4.4 Het midden tussen verschillende groepen

In sommige situaties of gebieden is het duidelijk dat er belangen spelen of opvattingen heersen die potentieel de legitimiteit van het beleid kunnen aantasten. Denk daarbij aan gebiedsprocessen in het landelijk gebied of een overheid die een proces van natuurontwikkeling of verandering van het natuurbeleid gaat uitwerken; die kan hiermee te maken krijgen. Het gaat hier om situaties waarin tegenstellingen nog niet leiden tot spanningen, maar waar de kans aanzienlijk is dat er spanningen zullen ontstaan. Denk aan agrarische gebieden waar steeds meer mensen komen te wonen die geen band hebben met de landbouw, maar wel met het landschap. Of aan gebieden met natuurterreinen die steeds intensiever recreatief worden gebruikt en waar conflicten kunnen ontstaan tussen verschillende soorten recreanten of tussen recreanten en natuurbeschermers. Nieuw natuurbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van maatregelen die invloed hebben op de faciliteiten in, of toegankelijkheid van, een natuurgebied, kan de verhoudingen tussen deze groepen verschuiven.

Overheden kunnen vroegtijdig inspelen op potentiële tegenstellingen door te proberen de middengroep aan te spreken. Dit kan betrekking hebben op het vergroten van het besef dat mensen tot meerdere groepen behoren of het besef dat binnen de andere groep ook (grote) verschillen bestaan. Misschien lukt het zelfs om een verbindende identiteit te creëren. Bijvoorbeeld, niet die van boer of natuurbeschermer, maar die van dorpsbewoner. Of niet die van wandelaar versus topsporter, maar die van liefhebber van het landschap.

Het middel dat hiervoor kan worden ingezet bestaat uit het vergroten van contacten en het op die manier bekend raken met elkaars positie of situatie. Er zijn voorbeelden bekend van het inzetten van het vertellen van verhalen over het verleden (Mercken 2002). Maar eigenlijk komen alle activiteiten, waar mensen elkaar leren kennen, hiervoor in aanmerking. Dit wordt ook ondersteund door ervaringen van bestuurders: *"En ik investeer wel heel veel in het goedhouden van of goedmaken van de persoonlijke relaties. Want als je wat met elkaar hebt in de relationele sfeer, wordt het ook makkelijker om compromissen te sluiten. Dus ik vind persoonlijke relatie en daarop investeren altijd wel een wezenlijke."*

4.5 Overwegingen voor het handelingsperspectief richting 'het midden'

Er zijn ook opvattingen die ervan uitgaan dat het maatschappelijk ongewenst is dat tegenstellingen worden onderdrukt door het midden te cultiveren. Deze gaan ervan uit dat conflicten belangrijke functies hebben, zoals het openbaar maken van ongehoorde stemmen, het mobiliseren van vertegenwoordigers van opvattingen of het laten ontstaan van oplossingen (Laws et al. 2014). Vanuit deze opvatting is het vooral de opgave om het conflict geweldloos te laten verlopen, niet om het te onderdrukken. Voor het handelen van de overheid zijn rolvastheid, nette procedures, duidelijke motivatie en transparantie belangrijke principes van handelen.

Een bestuurder sprak zich uit over de onvermijdelijkheid, maar ook het nut van eventuele conflicten: *"Dat hangt ervan af hoe je het proces ziet verlopen. Dit soort erupties van collectieve emoties en collectieve weerstand en weerzin zijn soms niet te vermijden. Dat kan heel zuiverend werken aan twee kanten. Die [boeren]protestdemonstratie in oktober was heel goed, het zet het op de kaart. De tweede, daar verspeelden ze ontzettend veel sympathie en een derde zal er dus ook niet komen, want daarmee is het gebeurd. Dan zegt de publieke opinie: ho eens even."* Inmiddels weten we dat de acties verder zijn gegaan, denk bijvoorbeeld aan de protesterende boeren bij het huis van minister Van der Wal. De mate waarin een conflict zich al heeft ontwikkeld bepaalt mede welke benadering van 'het midden' (als rol, inhoudelijk, tussen groepen) een rol kan spelen in het handelingsperspectief. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de overwegingen hierbij en in welke situaties deze relevant zijn.

Tabel 4.1 *Verskillende benaderingen van 'het midden', bijbehorende overwegingen en relevante situaties.*

	Overwegingen voor het handelingsperspectief	In welke situatie
Het midden in sociale processen	De rol die mensen in het midden spelen versterken door communicatie op hen te richten. Depolariserende strategie die echt onafhankelijk is, vertrouwen wekt en vanuit gevoel betrokken is.	Als tegenstellingen zich al hebben gemanifesteerd in conflicten.
Het midden in inhoudelijke discussies	Met mensen zoeken naar inhoudelijke opties vanuit hoger liggende principes of mogelijkheden voor verbinden op andere terreinen dan de conflictstof.	In situaties waarin tegenstellingen opdoemen, maar nog niet leiden tot conflicten.
Het midden tussen groepen	Mensen met elkaar in contact brengen om elkaar beter te leren kennen.	Voorkomen dat tegenstellingen manifest worden vanwege 'onbekend maakt onbemind'.

5 Menselijke component in ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid

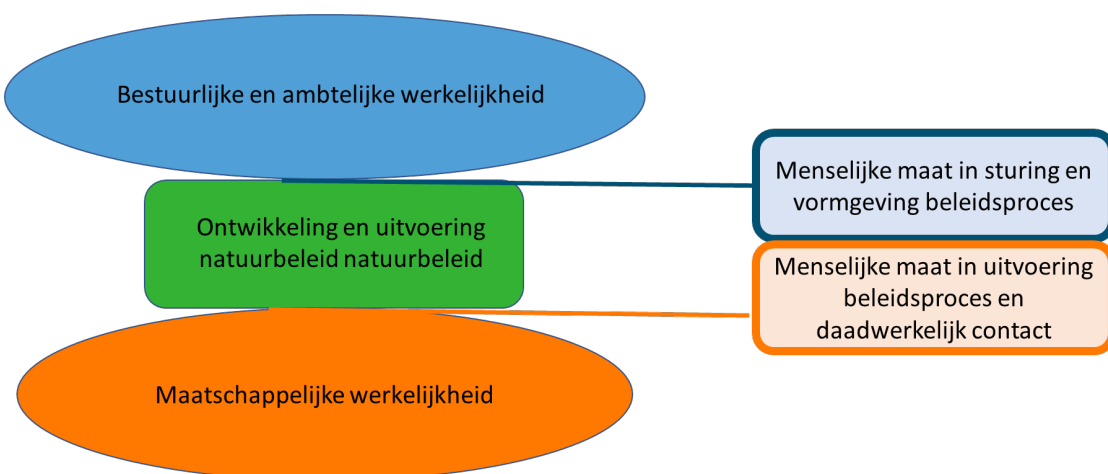
5.1 Hernieuwde aandacht voor mensenwerk en menselijke maat

In toenemende mate wordt de Public Value Theory (Moore 1995) ondersteund, die aangeeft dat publieke waarden niet door publieke organisaties alleen worden gecreëerd, maar in het samenspel tussen publieke organisaties en maatschappelijke verbanden. Menselijke waarden zoals vertrouwen, oog voor inhoud en oog voor het individuele, die in het NPM onder druk stonden, zien langzaamaan weer het daglicht. Dit beeld wordt ook gestaafd door onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman, dat een vergezicht schetst over de relatie burger-overheid in 2030 en dat laat zien dat mensen het liefst een overheid zien die eerlijk is, begripvol met burgers communiceert en handelt met een menselijke maat (Kantar 2019).

De werelden van bestuur en burgers ontmoeten elkaar in maatschappelijke diensten en waarden (De Blij 2009). Sommigen merken op dat in de representatieve democratie de politiek de burger representeert: *"In een perfect functionerend politiek systeem valt natuurlijk de aanvaardbaarheid voor de burgers, samen met de aanvaardbaarheid voor de politiek."* Desondanks is er in de praktijk regelmatig een mismatch tussen bestuur enerzijds en burgers en maatschappelijke partijen anderzijds, omdat zij verschillende werkelijkheden kennen. De ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid speelt zich af op het snijvlak van deze twee werelden.

De maatschappelijke werkelijkheid en de bestuurlijk-ambtelijke werkelijkheid kennen verschillende vormen van logica. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 'Vertrouwen in Burgers' schetste al in 2012 een veelheid aan drempels die hierbij een rol spelen: schurende vormen van logica, uiteenlopende werkwijzen, remmende structuren en systemen die aan de overheidskant als log worden bestempeld en aan de burgerkant als ontoegankelijk en kortetermijnegeoriënteerd, en zich vervolgens uit in gehaste beleidsmakers en burgers, onzekere sleutelhouders, beperkte visie en wankele rugdekking (WRR 2012).

Het overbruggen van de kloof tussen deze twee werkelijkheden kan plaatsvinden op twee plekken: zowel in sturing en vormgeving van beleidsprocessen als in de daadwerkelijke uitvoering en bijbehorende contactmomenten. Zie ook figuur 5.1 voor de menselijke maat in ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid.



Figuur 5.1 Menselijke maat in ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid.

In onze verkenning onder strategische ambtenaren en bestuurders is het belang van de menselijke component in de samenwerking rondom realisatie en uitvoering van beleid sterk naar voren gekomen. Zij gaven aan dat het een van de elementen is waar onvoldoende aandacht voor is, zeker in relatie tot hoe dominant en bepalend de menselijke component is in de praktijk van het natuurbeleid: *"Dit hoort ook bij mijn appèl, want het is allemaal mensenwerk. Dus dat zit het hem in af en toe hele kleine afwegingen. Dat zit hem inderdaad niet in de techniek."* Waar discussies soms gaan over structuren en machtsverdelingen, zijn volgens sommigen de cultuur van werken, relatiemanagement en de soft skills, die mensen wel of niet hebben, veel doorslaggevend dan de vormgeving van procedures.

De juiste persoon op de juiste plek kan ervoor zorgen dat er een beweging of een versnelling ontstaat. Of juist tegenovergesteld; de 'verkeerde' persoon op de verkeerde plek kan in negatieve zin doorslaggevend zijn. Ter illustratie: *"Ja daar kan echt één iemand het verschil maken of iets snel gaat of niet snel gaat. Dus de menselijke maat in de schakels van te maken afwegingen kan echt wel een verschil maken in al of niet beweging creëren. Om hem te illustreren, als je een hele jonge jurist als het ware in een afweging zet, ja die gaat het misschien heel juridisch inkleuren terwijl de context waarbinnen hij die afweging moet maken wellicht een hele andere is. Ja, dan kan je heel erg in de risicomijding zitten, terwijl je risico's misschien op een andere manier kan organiseren. Nou dat spel, als het ware, ja daar, sommige mensen zien dat spel feilloos, schaken op al die schaakborden, ja sommige mensen ook niet, maar dan kan het in een gebieds-proces ineens tot een bepaalde vertraging leiden. Dus goed omgevingsmanagement, goed relatie-management, proberen als het ware die rekensom, die klopt niet, maar één plus één is drie te bereiken, ja dat is eigenlijk wel hoe je bewegingen kan creëren. En als er keuzes te maken zijn moet je ook die keuzes durven maken."*

Het is daarbij cruciaal om talenten zo goed mogelijk te benutten. Sommige mensen zijn goed in programmeren, anderen zijn weer goed in relatiebeheer, in het monitoren van bijvoorbeeld biodiversiteit et cetera. Wat het juiste talent op de juiste plek is, is afhankelijk van de context.

5.2 Rolopvatting manifesteert zich in twee ideaaltypische uiterste mentaliteiten

Specifieke rolopvattingen en cultuur van werken lijken dominant in het spel der legitimiteiten. Alhoewel de praktijk veel schakeringen kent, springen er twee uitersten uit die zeer bepalend zijn voor hoe bestuurders, ambtenaren en medewerkers van terreinbeherende organisaties verschillend kunnen denken en handelen. Het gaat verder dan denkbeelden, het is bijna een soort 'toestand' waar mensen in verkeren en waarvoor we de term 'mentaliteit' gebruiken. De mentaliteit van waaruit iemand denkt en handelt is vervolgens heel bepalend in hoe iemand een beleidsproces ziet, met de verschillende soorten legitimiteit omgaat, welke argumentatie men idealiter gebruikt et cetera. We onderscheiden als ideaaltypische uitersten op het spectrum de meer *inhoudelijke, technische mentaliteit* en de *relatie- en procesgerichte mentaliteit*.

Een *technisch, inhoudelijke mentaliteit* wordt gekenmerkt door een opvatting van ontwikkeling en uitvoering van beleid als procedure. De logica achter het ontwikkelen en uitvoeren van beleid bestaat met name uit een aantal noodzakelijke, formele en verplichte stappen. Ontwikkeling en uitvoering van beleid is als het ware een smalle rechte weg met een aantal haltes. Je ziet hier ook een formele, strikte en relatief 'smalle' opvatting over politieke, juridische en maatschappelijke legitimiteit. In de argumentatie zie je een voorkeur terug voor veelal 'harde' argumentatie. Men verbindt zich snel en graag met juridische legitimiteit. Deels wordt ook een relatie gelegd met democratische legitimiteit, met de argumentatie: "De politiek heeft hiervoor gekozen".

Een *relatie- en procesgerichte mentaliteit* ziet de ontwikkeling en uitvoering van beleid als een (gezamenlijk) proces. De logica achter het ontwikkelen en uitvoeren van beleid is breder dan de strikt noodzakelijke stappen. Het beleidsproces kan ingevuld worden zoals men nodig acht, door bijvoorbeeld op sommige momenten verschillende partijen te betrekken en te anticiperen en reageren op ontwikkelingen. Beleid is als het ware een kronkelende weg, waar soms verbredingen plaatsvinden. maar waar ook verschillende tussenstappen in zitten. Ook de opvatting over juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteit

lijkt breder en enigszins flexibel. De argumentatie wordt ingevuld, maar ook vormgegeven met zaken waar mensen zich mee kunnen identificeren. Er is aandacht voor begrijpelijke taal, authenticiteit van de spreker, aanschouwelijkheid van hetgeen ter discussie staat et cetera. De betrokkene bij het natuurbeleid verbindt zich snel en graag met maatschappelijke legitimiteit.

De twee rolopvattingen en culturen van werken verschillen met name in hoeveel ruimte en flexibiliteit ze ervaren in de inhoud van beleid, de vormgeving van het beleidsproces, de invulling van de verschillende legitimiteiten, de gebruikte argumentatie en daarmee in hun handelen en handelingsperspectief.

5.3 Menselijke maat in sturing en vormgeving beleidsproces

De theorie van adaptive governance geeft een inzicht op de overtuigende regie van overheden. Een aanpassende overheid durft te experimenteren en heeft een groot lerend vermogen. Daarbij ligt er een essentiële rol bij het individu. Een goede bestuurder toont volgens deze theorie leiderschap, schept vertrouwen, brengt visie en weet maatschappelijke betekenis te geven aan zijn beleid. Sociale relaties (groepen, kennissystemen, sociaal geheugen) en sociale netwerken vormen daarbij het web dat in zijn geheel een aanpassende overheid vormt (Folke et al. 2005). Met name persoonlijke competenties, met betrekking tot sociale flexibiliteit en verbindingsvermogen, zijn belangrijke voorwaarden voor de veerkracht van beleidsprocessen (Williams 2002). Veerkracht heeft in deze zin te maken met het doorstaan van de tand des tijds van natuurbeleid. Bijvoorbeeld of het beleid zijn relevantie kan behouden in het geval van ingrijpende ecologische ontwikkelingen zoals klimaatverandering, of juist wanneer er sprake is van sterk veranderende natuurbeelden bij de bevolking. Met andere woorden; de spilfunctie van de overheid kan meerdere rollen bevatten op verschillende tonelen en vergt dus aanpassingsvermogen.

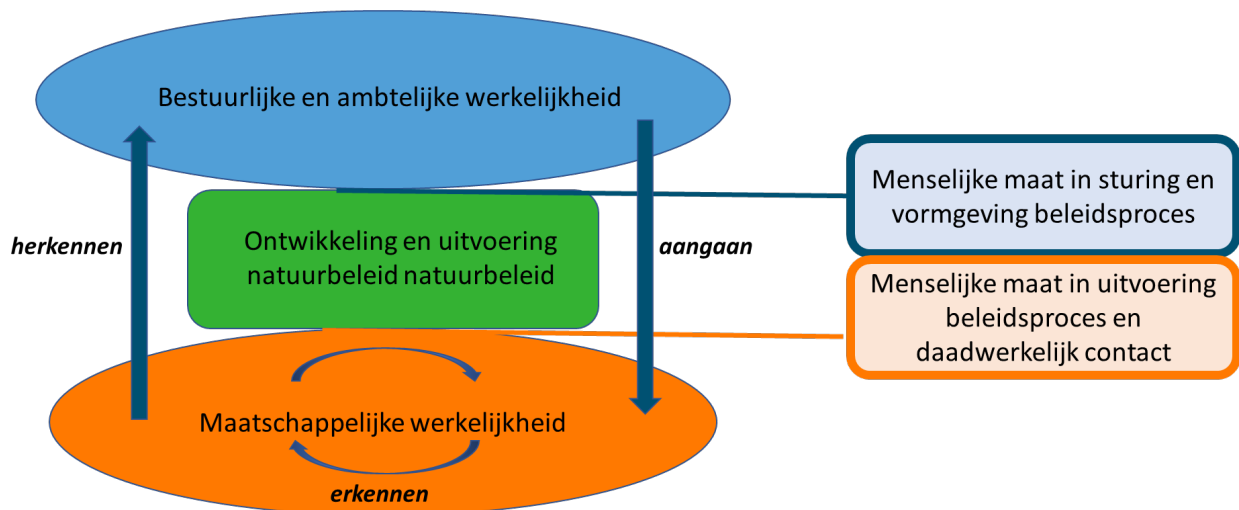
Ook reflexieve monitoring past bij het idee van aanvoelen en aansluiten bij wat er speelt. Op basis van 'meekijken' in het proces wordt samen met betrokkenen geleerd hoe vernieuwing vorm te geven. Reflexieve monitoring neemt de ambitie van het beleidsproces tot leidraad. Via een doorlopend en participatief proces reflecteren relevante actoren actief op de voortgang en ontwikkelingen om te zien of ze nog op koers liggen. Daarbij kunnen ook de doelen, doelgroepen en strategieën nog aangepast worden. Het gaat er dus niet alleen om of we de dingen goed doen, maar ook of we de juiste dingen doen. Reflexief monitoren doe je om te leren en bij te stellen. De resultaten worden ingebracht in het proces en zijn dus niet zozeer bedoeld om te beoordelen of te verantwoorden (Klaassen et al 2021).

De overheidsrol, die veel van de respondenten idealiter voor zich zien, sluit aan bij adaptive governance en reflexieve monitoring. Respondenten hebben het over netwerkvorming, veelvuldig met elkaar in contact staan, goed relatiemanagement, basis van vertrouwen, steunend en faciliterend monitoren en in mindere mate over monitoring in relatie tot afrekenen.

5.4 Competenties voor de menselijke maat

Ervan uitgaande dat het versterken van de maatschappelijke legitimiteit is gediend met een proces- en relatiegerichte mentaliteit, is de vraag welke competenties hierbij passen. Er is veel geschreven over competenties in organisaties, maar weinig over de competenties die passen bij wat wij hierboven een relatie- en procesgeoriënteerde mentaliteit hebben genoemd. Wij onderscheiden drie soorten competenties die van belang zijn voor maatschappelijke legitimiteit. Het gaat dan om competenties gericht op:

- het opnemen van signalen vanuit de maatschappij en mensen zich gehoord laten voelen (herkennen);
- de wijze waarop keuzes worden gemaakt en opgenomen worden in beleid (erkennen);
- het maken van de brug naar de belevingswereld van burgers en nieuwe vormen van contact (aangaan).



Figuur 5.2 Menselijke maat in ontwikkeling en uitvoering natuurbeleid en competenties.

5.4.1 Competenties gericht op het opnemen van signalen en mensen zich gehoord laten voelen

Noordegraaf (2000) laat in zijn onderzoek naar het handelen van publieke managers zien dat het geven van aandacht een belangrijk sturingsmiddel, en impliciet een beleidskeuze, is. In verschillende onderzoeken, maar ook in beleidsdocumenten wordt maatwerk en aandacht voor het individu, de specifieke situatie of samenstelling als conclusie of oplossing neergezet (De Graaf et al. 2016). Kijkend naar onderzoeken die ingaan op de moderne, energieke, open ambtenaar, staan luisteren en empathisch vermogen hoog in de lijstjes van competenties (Van Berlo 2008; 't Hart 2014; Binnema en Geuijen 2015). Al met al wordt omgevingsbewustzijn steeds belangrijker en worden ook in onze verkenning verschillende competenties genoemd die gaan over het opnemen van signalen en mensen zich gehoord laten voelen.

Het geven van aandacht en tijd correspondeert met de opmerkingen van een respondent die 'inzet in tijd' noemt als een belangrijke factor waarom iets goed gaat. Het gaat om inzet en hard werken, door een andere respondent bestempeld als 'zweet'. Dat voelt meestal op het moment zelf ingewikkeld, omdat een bestuurder en/of ambtenaar beperkt tijd tot zijn of haar beschikking heeft. Respondenten geven ook aan dat, hoewel een situatie op een bepaald moment als ingewikkeld werd ervaren, dat achteraf gezien soms niet per se de situatie moeilijk was, maar het feit dat het op dat moment zoveel aandacht behoeft: "Ik heb m'n volle gewicht erin gegooid. Dus ik heb echt vreselijk druk gezet en m'n best gedaan om beide verschillen bij elkaar te brengen zelf en ook persoonlijk om dat te doen. Als je daar mee bezig bent, vind je dat relatief ingewikkeld omdat je er veel tijd in moet steken. Achteraf vond ik het meevallen."

Maatwerk en interesse in het individu: elke persoon en situatie is anders, raakt aan op hoe vitaal het is om oprechte interesse te tonen in wat mensen beweegt en welke problematiek ze ervaren. Mogelijk is de problematiek heel anders dan de reden waarvoor de ambtenaar bij mensen aan tafel zit. Idealiter knoopt de ambtenaar of de bestuurder een relatie met mensen aan, want een ontwikkeling, en het daarvoor benodigde vertrouwen, heeft soms rijpingstijd nodig. In een eerder onderzoek vertelde een burgemeester ons dat hij het erg belangrijk vond dat de grootste criticasters van zijn beleid hem altijd konden bellen en dat hij een van hen tegenkwam bij zijn dagelijkse rondje hardlopen. Een andere respondent geeft aan dat mensen te snel in doelgroepen denken. Elke persoon en situatie is weer anders, wat een sleutel kan vormen.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat het enorm veel uitmaakt of je luistert. Er komen verschillende ervaringen langs dat als er *geluisterd is naar mensen, als mensen zich gehoord voelen* het een enorm verschil kan maken in hoe deze mensen zich vervolgens opstellen: "Je moet echt naar ze luisteren, niet met een vooropgezet en vaststaand doel. Dan zijn mensen veranderingsgezinder dan je denkt." Ook zijn er vele voorbeelden waarbij mensen zich niet gehoord voelen, bijvoorbeeld in het taboe, dat sommige boeren volgens een respondent ervaren, dat er ligt op het bespreken van oorzaken van het achterblijven van de gruttostand. Ook de vos en ooievaar spelen daar een rol in. Maar de boeren ervaren dat dit bij natuurmensen niet uitgesproken mag worden en daarmee voelen ze zich niet gehoord.

In het verlengde van het luisteren naar mensen ligt het *tonen van empathie*, wat ook een rol speelt bij het 'raken' van mensen in het ongehoorde en ongrijpbare midden. Het begrip tonen voor andermans perspectief, het kunnen inleven in andermans situatie en aangeven dat je doorhebt waarom ze er zo tegenaan kijken, wordt gezien als de manier tot het winnen van harten van mensen.

5.4.2 Competenties gericht op de wijze waarop keuzes worden gemaakt in beleid

Hier gaat het over competenties, gericht op de wijze waarop keuzes worden gemaakt en opgenomen worden in beleid en waarbij in de rolopvatting betrokkenheid, maar ook daadkracht doorklinkt.

Eigenheid, oprechtheid en authenticiteit zijn hierbij belangrijke competenties. "Het mag niet van Europa" of "We zijn als Nederland al zo vaak bij de EU geweest om te praten over uitzonderingssituaties, maar omdat de natuur er in Nederland zo slecht voor staat zijn ze bij de EU niet meer zo geneigd om nog meer uitzonderingen te maken" zijn argumenten die veel gebezigd worden bij de verdediging van het natuurbeleid. Vrijwel alle respondenten geven aan dat dit funest is en beginnen over de noodzaak van eigen keuzes maken op basis van in jouzelf gelegen argumenten waarom je iets doet. Niet verschuilen achter iets of iemand anders, maar het ook echt zelf menen. Het volgende citaat illustreert hoe nauw het komt: "Mensen voelen haarfijn of je oprecht bent, dat is heel subtiel."

De noodzaak tot het maken van keuzes, met name door bestuurders, wordt door vrijwel alle respondenten genoemd. *Het hebben van bestuurlijke moed* is zeer belangrijk: iemand die keuzes maakt en verantwoordelijkheid neemt, ook in complexe situaties. Het tonen van ruggengraat, niet 'wiebelig' zijn, het hebben van moed; allerlei termen die gebezigd worden door de respondenten om aan te geven dat krachtige en stevige bestuurders nodig zijn voor het aangaan van een situatie. Zoals een respondent het verwoordt: "Want dat appelleert aan de ultieme reden waarom je bestuurder bent. Er moet iemand zijn die kiest en verantwoordelijkheid neemt. Ook als het niet voor de hand liggend is. En ook als het niet makkelijk is. En als het risico's in zich draagt. Dat is natuurlijk toch, vind ik, de kern voor bestuurders. En daar moet je ook een tikkie moedig voor zijn. Dat klinkt ook niet helemaal goed, nu ik het zelf zeg. Maar niet iedere bestuurder durft dat. Er zijn honderdduizenden cursussen van 'hoe word ik fatsoenlijk wethouder of burgemeester of gedeputeerde'. Maar die draaien wat mij betreft om dat punt. Ben je in staat om ook wetende dat je op een van die domeinen kwetsbaar bent, een besluit te nemen."

Goed relatiemanagement en kweken van vertrouwen is essentieel. Verschillende respondenten, met name bestuurders, geven aan veel te investeren in het goedhouden of goedmaken van persoonlijke relaties: "Dat vertrouwen, het gaat om het kweken van vertrouwen en dat moet in kleine celletjes ontstaan aan de basis." Het vertrouwen dat ontstaat, het sluiten van compromissen en het elkaar iets gunnen is voor velen met name gebaseerd op goede onderlinge relaties. Onderstaand citaat laat goed zien dat relatie-opbouw vooraf gaat aan belangen bij elkaar brengen en een heldere inhoud. Het inhoudelijk gelijk werkt niet als brug tussen de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid: "En het scheelde dat ik een andere ambtenaar aan het werk heb gezet op dit dossier. Iemand die niet zijn gelijk wilde hebben, maar gewoon ook heel rustig met relatie-opbouw bezig was, met uit te zoeken hoe kan ik de diverse belangen bij elkaar brengen maar tegelijkertijd ook wel helder was. Dus het zit hem voor een deel in het proces en in de juiste persoon op de juiste plek en op het juiste moment." Hiervoor moet je als beleidsmakers soms ook het succes gunnen aan een andere partij, iets wat de samenwerking op de langere termijn positief kan beïnvloeden. "Want de programmamanager daarvoor, die, nou dat ging niet de goede kant op, toen zaten wij heel erg op de tour, ja als wij het succes hebben, dan hebben wij het succes. Maar als wij andere partijen het succes gunnen, en daar meters op kunnen maken, en zeker als het gaat om natuur en acceptatie van natuur, dan creëer je ook nog een bepaalde betrokkenheid, je creëert een bepaalde verantwoordelijkheid."

5.4.3 Competenties die de brug naar belevingswereld van burgers maken

Legitimiteit kan worden versterkt op basis van zichtbare en invoelbare zaken. De onduidelijkheden rondom de consequenties van stikstofdepositie zorgde bijvoorbeeld dat tegenovergestelde belangenpartijen het beleidsproces konden vertragen. Juridische legitimiteit werd door politici veelal strategisch ingezet om te onderbouwen waarom het terugtrekken van de PAS in 2019 belangrijk was, maar de indrukwekkende manifestatie van boeren op het Malieveld wekte met succes empathie op bij de samenleving. In 2015 werd

er vanuit de wetenschap een oproep gedaan voor een waardendialoog om vroegtijdig vast te stellen wat we nou echt belangrijk vinden om dergelijke conflicten te voorkomen (Aarts et al. 2015). Daarbij kan het helpen om een probleem zichtbaar en invoelbaar te maken door technische of beleidsmatige definities soms te vermijden en te wijzen naar praktische voorbeelden van hoe de natuur in brede zin verrijkend kan zijn.

Aanschouwelijkheid en invoelbaarheid zijn belangrijke aspecten die een rol spelen in gepercipieerde legitimiteit. Mensen zijn vooral gegrepen door de waarneembare consequenties van beleid, maar zijn veelal onbewust of ongemoeid met betrekking tot het bredere narratief. Bij het aanschouwen van hongerlijdende dieren is een abstracte verklaring over de instandhouding van een ecologische cyclus simpelweg te vaag. Plat gezegd is het technisch-ecologische verhaal moeilijk te verkopen op het moment dat het niet aanschouwelijk, duidelijk of gripbaar is. Volgens een respondent speelt dit punt vaak, bijvoorbeeld ook in de discussie over de Hedwigepolder: *"Het onder water zetten van de Hedwigepolder had als achtergrond het uitdiepen van de Westerschelde. Daardoor zouden problemen ontstaan voor de vogelstand; compensatie daarvoor werd gezocht door het ontpolderen van een stuk agrarisch terrein. En dat was op zichzelf ecologisch gesproken, denk ik, een kloppende redenering. Maar als het gaat om gepercipieerde legitimiteit was dat eigenlijk niet aanschouwelijk te maken. Als je aan oevers van de Westerschelde stond moest je eigenlijk teveel mentale salto's maken om te kunnen begrijpen dat het uitdiepen van die vaarweg zou leiden tot een lagere vogelstand, en dat de oplossing daarvoor dan zou zijn: het afgraven van een polder."*

Het is de kunst om ook met woorden te kunnen visualiseren dat er wel degelijk een belang achter zit verscholen, of misschien het belang bij te stellen en daarmee toch een invoelbare brug te slaan. Persoonlijke aanschouwelijkheid heeft ook betrekking op het vertrouwen en de bereidheid van mensen om te luisteren en informatie aan te nemen. Zo geeft een andere respondent aan dat een boswachter gevoelsmatig uit de buurt komt en dat daardoor zijn of haar woorden als authentieker en geloofwaardiger worden ervaren dan die van de algemeen directeur.

In lijn met de aanschouwelijkheid is ook het *gebruik van technische taal* een aandachtspunt. Nog steeds zijn begrippen, die op beleidsniveau worden gebruikt, een barrière voor zowel burgerbetrokkenheid als legitimiteit. Zo kunnen burgers soms niet de juiste toegang vinden tot (financiële) ondersteuning voor hun initiatieven doordat ze niet op de hoogte zijn van het de juiste term. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven die *klimaatadaptatie* ondersteunen. Vice versa is het voor beleidsvoerende partijen vaak lastig om begrippen als *Natura 2000* en *Ecologische hoofdstructuur* te verdedigen zonder verheven over te komen. Bij het aangaan van een dialoog is het daarom verstandig om technische taal te vermijden. Een van de respondenten illustreerde dit met een voorbeeld van het gesprek, aangegaan over Natura 2000-beheerplannen met burgers: *"En toen heb ik verboden om het woord Natura 2000 te gebruiken. Want ik heb het zo neergezet, met foto's, dit is een mooi gebied hè? Ja, is een mooi gebied. Ik zeg dat is jullie tuin. En het is ook nog Europees interessant. Dus het is echt een unieke tuin, dat is jullie tuin. Als we er niks aan doen, ja dan is het weg, en dan krijg je het niet meer terug. Nou dat maakte meteen een heel andere emotie los. Was meteen een heel ander verhaal. Maar ik had echt verboden, ik wil het niet in de technocratische taal hebben van het mag niet van Europa. Dus je hebt met die taal, met die technocratie die er ook is, daar, als je het belang niet meer kan uitleggen aan de mensen die het dagelijks raakt, ja dan doe je iets niet goed. Dan krijg je dus geen beweging, dan krijg je geen vertrouwen, dan krijg je geen betrokkenheid en dan is elke verandering die je wilt, dat is per definitie een strijd."*

(Sociale) media als hulpmiddel: (sociale) media zijn een belangrijk en vaak benut instrument voor communicatie. Respondenten hebben hier echter gemengde ervaringen mee. Door een overrepresentatie van gepolariseerde meningen op sociale media worden oplossingsgerichte argumenten nu vaak genegeerd of wordt het gesprek beëindigd. Bovendien kunnen beelden makkelijk aangedikt of gemanipuleerd worden. De reikwijdte en toegankelijkheid van media zijn echter ook positief te benutten. Zo konden burgers tijdens de coronalockdowns toch natuurervaringen opdoen door bijvoorbeeld naar livestreams van boswachters of nestkasten te kijken. Een respondent gaf ook aan een dreigend online conflict te hebben opgelost door een communicatieteam te laten reageren op inhoudelijke vragen. Daarmee gaf hij een signaal dat er wel degelijk aandacht wordt besteed aan de publieke opinie. Een andere optie is om 'in het veld' te vragen om gegevens door te geven of situaties te beoordelen. Misschien had het in de Oostvaardersplassen wel geholpen als bezoekers ter plekke iets konden melden over de gezondheidstoestand van herten, paarden of runderen.

6 Conclusies

Het doel van deze studie is het schetsen van een aantal relevante overwegingen voor bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid in het herkennen, erkennen en aangaan van legitimiteitsissues rondom de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid. Daarbij is er nadere aandacht voor maatschappelijke legitimiteit. Ons streven is dit blikveld te verruimen en een aantal aandachtspunten te benoemen.

6.1 Legitimiteit, vermaatschappelijking en meervoudige sturing

Legitimiteit van natuurbeleid verwijst naar de mate waarin macht of normstelling van de Nederlandse overheid gerechtvaardigd, gewettigd, erkend en geaccepteerd wordt door degenen op wie de macht of regels van toepassing zijn. Legitimiteit van natuurbeleid is iets nastrevenswaardigs, onder andere vanwege de democratische waarde. Tegelijkertijd is legitimiteit ook complex omdat er verschillende visies op bestaan en het maatschappelijk wordt geconstrueerd; het is niet iets dat objectief is vast te stellen en geheel maakbaar is, maar legitimiteit van beleid is iets dat door mensen ervaren wordt en aan overheden 'gegund' moet worden.

In de loop der tijd is er sprake van vermaatschappelijking van natuur(beleid); waar natuurbescherming, -beheer en -ontwikkeling in het verleden vooral als een taak voor de overheid en natuurorganisaties werd gezien, zijn er tegenwoordig ook vanuit de samenleving veel activiteiten rondom natuur en landschap. De rol van overheden is daarmee ook veranderd. Vandaag de dag gaat het in het natuurbeleid om het combineren van elementen van verschillende rollen. Het gaat dus niet over een transitie van de ene overheidsrol naar de andere, maar over een goede combinatie en nadruk van overheidsrollen en het zorgen dat de organisatie die combinatie van overheidsrollen tegelijk aankan; het zogenaamde meervoudig sturen.

6.2 Maatschappelijke legitimiteit als moving target

Protest en debat over het natuurbeleid valt niet te voorkomen. Ook al doe je als bestuurder nog zo je best, is het proces netjes vormgegeven volgens de principes van good governance en is de politieke steun gegarandeerd, dan nog kan schijnbaar uit het niets discussie ontstaan over het beleid of de implementatie ervan. Verzet kan in een klein hoekje zitten. Als dat kleine hoekje erin slaagt zich effectief te organiseren, een achterban te mobiliseren en aandacht te genereren in online of offline media, ontstaat discussie en verzet. Omgaan met legitimiteitsproblemen begint met het erkennen van deze maatschappelijke dynamiek.

Hier bestaat een fundamenteel verschil tussen enerzijds juridische en democratische legitimiteit en anderzijds maatschappelijke legitimiteit. Juridische en democratische legitimiteit ontstaan door zorgvuldige besluitvorming, rekening houdend met juridische en democratische normen. Als aan die normen voldaan is, dan is het beleid juridisch en democratisch geborgd en daarmee legitiem. Dit wil nog niet zeggen dat het beleid door maatschappelijke actoren ook als legitiem wordt beschouwd. Wel helpt het ook voor maatschappelijke legitimiteit als rekening wordt gehouden met de maatschappelijke normen over het omgaan met de natuur, met het natuurverhaal in de samenleving. Het probleem is echter dat er niet één natuurverhaal is, maar dat er meerdere verhalen naast en door elkaar bestaan: autonome natuur, natuur voor biodiversiteitsbehoud, natuur als decor voor mountainbiken, natuur als ongerept contrast voor de stad et cetera. Herkennen en erkennen begint met het herkennen en erkennen van deze verschillende natuurverhalen. Het natuurbeeld van de ecologisch geschoolde beleidsmedewerker is zijn dominantie in het maatschappelijk debat kwijtgeraakt en beleidsmakers en natuurbeheerders doen er goed aan daar het gesprek over aan te gaan, los van juridische en politieke beleidskaders.

Tevens veranderen deze maatschappelijke natuurverhalen snel, en vooral de steun voor specifieke verhalen. Nog belangrijker; de machtspositie in het maatschappelijk debat verandert snel. *Daarmee wordt maatschappelijke legitimiteit een moving target.* Tekenend voor de stuurbaarheid en grijpbaarheid van maatschappelijke legitimiteit is hoe in 2014 'De Nieuwe Wildernis' de meest bezochte film was en werd gezien als ode aan het natuurbeheer in de Oostvaardersplassen. En hoe vervolgens in 2018 boswachters werden bedreigd vanwege hetzelfde beleid. Een ander voorbeeld zijn de boerenprotesten in 2019 en hoe boeren zich inmiddels ook politiek hebben weten te organiseren en een plek hebben ingenomen in de bestuurlijke wereld via BBB.

Discussies over maatschappelijke legitimiteit hebben dus een grote dynamiek. Deze dynamiek is ook groter dan bij democratische en juridische legitimiteit. Ook bestaan voor maatschappelijke legitimiteit geen algemeen geaccepteerde normen. Maatschappelijke legitimiteit ontstaat in discussies met de maatschappij. Maar maatschappelijke legitimiteit ontstaat vooral in discussies *in* de maatschappij, deels onafhankelijk van de inhoud en het proces van beleidsvorming. Vanuit democratisch oogpunt is het goed dat dergelijke discussies ontstaan, maar als beleidsmaker is het lastig navigeren in dergelijke discussies.

Omdat maatschappelijke legitimiteit dynamisch en grillig is, kunnen legitimiteitsproblemen in alle fasen van de besluitvorming voorkomen. Meestal worden problemen pas zichtbaar als het beleid geïmplementeerd wordt: als bomen worden gekapt of als een informatiebord wordt geplaatst. Als er dan problemen ontstaan ben je als bestuurder meestal te laat. Daarom is het belangrijk om vormen van participatie en burgerbetrokkenheid in alle fasen vorm te geven. In alle fasen is de keuze aan de orde welke betrokkenheid je wilt organiseren en welke betrokkenheid de maatschappij zelf wil. In het begin kun je vooral informeren naar de verschillende standpunten, maar je kunt ook proberen actieve burgers, bedrijven en belangenorganisaties in een vroeg stadium te betrekken. Ook in latere fasen, tot en met de implementatie en evaluatie, is betrokkenheid en participatie essentieel. Over het gehele proces moet deze betrokkenheid dus zorgvuldig worden vormgegeven. Hier raakt democratische legitimiteit (inspraak, betrokkenheid en transparantie) aan maatschappelijke legitimiteit.

Vanuit de ervaring dat de maatschappelijke legitimiteit het meest gepolariseerd is, het meest ter discussie staat, het meest ongrijpbaar en minst stuurbaar is binnen 'het spel van de verschillende legitimiteiten', schetsen wij hieronder een aantal overwegingen bij het herkennen, erkennen en aangaan van legitimiteitsissues rondom de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid.

6.3 Legitimiteit van beleid is zo sterk als haar zwakste schakel

Juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteiten hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Pas als alle drie de legitimiteiten op orde zijn kan worden gesproken van legitiem beleid. Maar zodra de juridische, democratische of maatschappelijke legitimiteit ter discussie wordt gesteld, zullen maatschappelijke en politieke debatten ontstaan over nut en noodzaak van het beleid. Het bestuur kan zich dus niet veroorloven om vooral op juridische legitimiteit te sturen, zoals tot een aantal jaar geleden soms gebeurde in het natuurbeleid. Juridische argumenten over Natura 2000 voldoen niet om maatschappelijke legitimiteit veilig te stellen. Hetzelfde geldt voor een eenzijdige focus op democratische of maatschappelijke legitimiteit.

Een barst in één van de drie vormen van legitimiteit veroorzaakt niet alleen barsten in de andere vormen, het is ook een dankbare bron van argumenten voor tegenstanders om de maatschappelijke legitimiteit ter discussie te stellen. Tegenstanders zullen argumenten gebruiken vanuit de juridische of democratische legitimiteit om de legitimiteit van beleid te betwisten, ook als het conflict eigenlijk gaat om andere visies of waarden, behorend bij maatschappelijke legitimiteit. De beïnvloeding kan ook de andere kant op werken. Zoals eerder aangegeven kunnen maatschappelijke debatten, maar ook de politiek, de juridische legitimiteit beïnvloeden en daarmee de juridische kaders waarbinnen beleid tot stand komt. Bovendien kan de democratische legitimiteit zowel de maatschappelijke legitimiteit als de juridische legitimiteit beïnvloeden.

Alhoewel legitimiteitsproblemen nooit helemaal te voorkomen zijn en ook niet geheel maakbaar zijn, doe je er als bestuurder goed aan om voor alle drie de vormen van legitimiteit aandacht te hebben.

6.4 Benut en versterk het ongehoorde midden

In het voorgaande hebben we in navolging van Brandsma (2016) beschreven hoe discussies over beleid zich vaak richten op de uitersten in het debat en dat deze identiteitspolitiek veelal niet tot de gewenste resultaten leidt. Daarbij wordt veronachtzaamd dat met ratio reageren soms als brandstof fungeert in de gevoelsdynamiek en gedachtenconstructie van een conflict. Het midden, het ongehoorde midden, wordt onvoldoende betrokken en versterkt, terwijl dit midden een cruciale rol in het versterken van de legitimiteit van beleid kan spelen en een machtsfactor op zich is.

Het ongehoorde midden bestaat uit een groep mensen die zich niet sterk manifesteert in debatten over beleid. Dit kan zijn omdat zij vinden dat ze er te weinig verstand van hebben, er geen belang bij hebben, niet weten dat er iets speelt, zich genuanceerd opstellen of anderszins. In het aanspreken en versterken van het ongehoorde midden is een belangrijke rol weggelegd voor de *depolariserende strateeg*. Waar in situaties van legitimiteitsissues veelal rationeel wordt gereageerd, dingen afgebakend worden, neutraliteit wordt betracht en oplossingsgericht te werk wordt gegaan, wat het vuur veelal doet oplaaien, gaat de depolariserende strateeg eerder uitnodigend, empathisch, te werk en benoemt het vraagstuk van het midden.

Het ongehoorde midden is niet per definitie het inhoudelijk midden tussen de twee uiterste standpunten. Mensen kunnen een veelheid aan motieven hebben om zich niet tot de uitersten te bekeren. Daarom gaat het erom, wat betreft het handelingsperspectief voor de overheid, te zoeken naar wat dit midden inhoudelijk en gevoelsmatig (potentieel) verbindt. Probeer weg te gaan bij de identiteiten van de extremen, bijvoorbeeld die van dierenbeul of juist natuurminnaar. De belangrijkste vraag is het vraagstuk te vinden dat het midden daadwerkelijk bezighoudt, daarover het gesprek aan te gaan en dit vraagstuk vervolgens vorm te geven. Dit vraagstuk kan betrekking hebben op woongenot, een prettige en gezonde leefomgeving, het dorpsgevoel of een gedeelde historie. Het gaat vaak om een ander soort betrokkenheid, meer op basis van gevoel. Heel praktisch betekent dit bijvoorbeeld dat het voor de legitimiteit van beleid soms meer zin heeft om met deze groep samen het desbetreffende gebied te bezoeken of hen filmpjes te laten insturen over de schoonheid van hun eigen omgeving dan een discussieavond of voorlichtingsbijeenkomst te houden.

Bij het aanspreken en benutten van het midden is het ook belangrijk om de juiste toon te hanteren. Een bewoner die bang is dat zijn huis verzakt moet je niet belerend aanspreken met het argument dat vernatting nodig is om het een bepaald ecosysteem te herstellen. Dit vergt veel van de soft skills van *civil servants*. Daarover gaat het volgende kernpunt voor het handelingsperspectief.

6.5 Maatschappelijke legitimiteit is emotie en vereist menselijkheid en gevoel

Natuurbeleid is mensenwerk. Het lijkt een open deur, maar in de praktijk wordt het stempel, dat de menselijke component in positieve en in negatieve zin drukt op natuurbeleidsprocessen, schromelijk onderschat. Op zich is dit niet verbazingwekkend voor een domein dat de laatste veertig jaar overheerst werd door beleidsmakers en -uitvoerders met een technocratische zienswijze en waar 'pas' sinds circa een decennium een meer pluriforme en maatschappelijke blik en aanpak van natuurbeleid zijn intrede heeft gedaan. Als gevolg van deze verschuiving zijn er twee uiterste 'ideaaltypische' rolopvattingen van bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van natuurbeleid te onderscheiden. Naast een zogenaamde technische, inhoudelijke mentaliteit is er nu ook een relatie- en procesgerichte mentaliteit. De twee mentaliteiten verschillen met name in hoeveel ruimte en flexibiliteit ze ervaren in de inhoud van beleid, in de vormgeving van het beleidsproces en de betrokkenheid van burgers. Ze verschillen in de gebruikte argumentatie en in hoe ze het spel van de legitimiteiten het liefst spelen en daarmee in de wijze van handelen en het contact hebben met burgers.

De menselijke maat bevindt zich tussen twee werkelijkheden - de bestuurlijke/ambtelijke werkelijkheid en de maatschappelijke werkelijkheid - en manifesteert zich in sturing en vormgeving van beleidsprocessen, in de daadwerkelijke uitvoering en de wijze waarop contact plaatsvindt. *De menselijke maat in sturing en vorming*

van beleidsprocessen gaat gepaard met goede voelsprietten in de samenleving, in combinatie met op een juiste manier aanwezig zijn. Adaptive governance en reflexieve monitoring kunnen daar nader concreet aan bijdragen, juist in relatie tot de ongrijpbaarheid van maatschappelijke legitimiteit. Het gaat dan om zaken als adaptief zijn in sturing; gezamenlijk steeds opnieuw kijken hoe het gaat en aanpassen waar nodig. Een goed bestuurder toont leiderschap, schept vertrouwen, brengt visie en weet maatschappelijke betekenis te geven aan zijn beleid.

De meest essentiële vraag bij maatschappelijke legitimiteit betreft uiteindelijk: "Kunnen mensen ermee leven?". De soft skills die in het contact met mensen aan de dag worden gelegd, zijn erg bepalend in de perceptie van legitimiteit van burgers. Specifiek in het wederzijds op elkaar aansluiten van de twee werkelijkheden liggen kansen. Het gaat dan over *competenties die gaan over het opnemen van signalen en mensen zich gehoord laten voelen*, bijvoorbeeld door het geven van aandacht en tijd, interesse in het individu omdat elk persoon en elke situatie weer anders is, luisteren en het tonen van empathie. Maar ook over *competenties, gericht op de wijze waarop keuzes worden gemaakt en opgenomen in beleid en waarbij in de rolomvatting betrokkenheid, maar ook daadkracht doorklinkt*. Het gaat dan om bestuurlijke moed. Veel bestuurders gaan, als het moeilijk wordt, in de vertraging-, afleiding- of negeerstand in plaats van dat ze de situatie aangaan. Ook goed relatiemanagement en het kweken van vertrouwen is belangrijk. Dit betekent een investering in het proces, maar deze betaalt zich vaak wel uit. Andere zaken zijn eigenheid, oprechtheid en authenticiteit. Mensen voelen namelijk haarfijn aan of een ambtenaar oprecht is of zich verschuilt achter bepaalde argumentatie. Tot slot zijn er *competenties die de brug van de institutionele wereld naar de belevingswereld van burgers maken* en gaan over zaken als aanschouwelijkheid en invoelbaarheid, het vermijden van gebruik van technische taal en gebruik van sociale media als hulpmiddelen. Beleidsvormingsprocessen spelen zich voor veel mensen af op een abstractieniveau dat zich soms moeilijk laat vertalen naar hun praktijkbeleving. Om te voorkomen dat hierdoor een maatschappelijke discussie ontstaat, is het belangrijk om over natuurbeleid niet op een al te technische wijze te spreken en abstracte begrippen op voorhand te visualiseren of op andere wijzen invoelbaar te maken. Deze competenties zijn gericht op menselijk perspectief, afgestemde (nieuwe) vormen van het contact aangaan met de maatschappij. Bewustzijn over de competenties voor de menselijke maat, en een poging hier daadwerkelijk handen en voeten aan te geven in het daadwerkelijke contact, lijken een stapje de goede richting op.

Daarnaast speelt ook dat bepaalde competenties en talenten aanwezig moeten zijn of ontwikkeld moeten worden en dat men leert van praktijkervaringen en van elkaar. Handlingsperspectieven gaan dus niet alleen over inhoud en proces maar ook over competenties, talenten, lerend vermogen en organisatieontwikkeling. Dit wordt ondersteund door onderzoek over lerend vermogen van provincies over natuurbeleid in transitie (Kunselor et al. 2020), dat aangeeft dat - in aanvulling op het huidige 'leren door doen' karakter van natuurbeleidsprogramma's - een iets structurelere verankering van leren een aandachtspunt is. Ook is er door managers en programmaleiders aandacht voor de afweging om de aanwezige talenten zoveel mogelijk op de goede rollen in te zetten en zijn er voorbeelden van denken in combinaties van talenten, maar dit kan zeker nog uitgebouwd worden.

6.6 Herkennen, erkennen en aangaan legitimiteitsissues

Het tijdig **herkennen**, **erkennen** en **aangaan** van het contact is de kern van het handlingsperspectief dat wij hier suggereren en dit sluit aan op verschillende fases van een beleidsproces, gericht op het voorkomen en de-escalatie van en het omgaan met legitimiteitsissues. Het herkennen, erkennen en aangaan is relevant in het doorzien van de dynamiek tussen de verschillende soorten legitimiteit, hier ook wel het spel der legitimiteiten genoemd. Daarbij moet onderkend worden dat juridische, democratische en maatschappelijke legitimiteiten verschillend zijn in mate van formaliteit, snelheid, eenduidigheid, grijpbaarheid en stuurbaarheid. In natuurdebatten richt de aandacht zich veelal op de extremen, maar zou het herkennen, erkennen en het gesprek aangaan met het ongehoorde midden mogelijk leiden tot mobilisatie van een veronachtzaamd machtsblok in de strijd tegen onvruchtbare polarisatie. Herkennen, erkennen en aangaan houdt ook in dat overheden de menselijke maat in sturing en vormgeving van beleidsprocessen en in het daadwerkelijk contact met de maatschappij serieuzer vormgeven. Het is dan ook van belang, maar tevens een enorme uitdaging, om alle drie de legitimiteiten vroegtijdig en evenwichtig te bedienen.

6.7 Discussie

De aanleiding voor dit onderzoek betrof het voortzetten van onderzoeken binnen het WOT-thema 'Burgerbetrokkenheid bij natuur en legitimiteit van natuurbeleid', waaraan in dit rapport overwegingen rondom sturingsmogelijkheden zijn ontleend, gerelateerd aan de onderwerpen 'dynamiek en argumentatie legitimiteiten', 'het ongehoorde en ongrijpbare midden' en 'de menselijke component in natuurbeleid'. In de discussie willen we er een aantal zaken uitlichten die aandacht verdienen in toekomstig onderzoek. In het schetsen van legitimiteit in de praktijk is duidelijk geworden dat de focus op een bepaalde legitimiteit bepalend is voor het verloop van natuurbeleidsprocessen en daarmee op de dynamiek tussen de legitimiteiten. Hoewel er twee ideaaltypische mentaliteiten onderscheiden kunnen worden bij ambtenaren, bestuurders en uitvoerders van natuurbeleid, dat met name bij een procesgerichte mentaliteit tijdige en voldoende aandacht voor (bewustzijn van) juridische legitimiteit van belang blijft, naast aandacht voor maatschappelijke en politieke legitimiteit. Verder dat bij een technocratische mentaliteit ook aandacht voor democratische en maatschappelijke legitimiteit belangrijk zijn.

Tevens blijkt uit verschillende onderzoeken dat het recht op een (te) simplistische manier wordt besproken, veelal met name als een katalysator van, of juist als een barrière voor, verandering richting bijvoorbeeld duurzaamheid (Kingston et al. 2023; De Santo et al. 2019). Een beter intern begrip van het rechtssysteem, en dit beter weten te koppelen aan governance processen, is een aandachtspunt dat opvolging verdient in de praktijk van beleidsprocessen en in onderzoek.

In dit onderzoek is een begin gemaakt met het schetsen van hoe argumentatie en waardenstelsels een rol spelen in legitimiteitsissues. Het is duidelijk geworden dat legitimiteit zich afspeelt in verschillende arena's met verschillende mensen, waarin verschillende vormen van logica, waarden en argumenten een rol spelen. Onderzoek naar hoe argumentatie in de praktijk van natuurbeleidsprocessen vorm krijgt, verschillende soorten legitimiteit beïnvloedt en hoe de menselijke maat daar een rol in speelt, verdient nadere verkenning. Over de argumentatie in natuurbeleidsprocessen valt nog veel meer te zeggen, vandaar dat er ook opvolging aan is gegeven in het onderzoek 'Het spel der argumenten rondom legitimiteit van natuurbeleid: aandacht voor vorm geeft betekenis aan inhoud' (in ontwikkeling).

Literatuur

- Aarts, N., Ruysenaars, B., & C. D. M. Steuten 2015. *Natuur en beleid betwist: een analyse van de aard en het verloop van online discussies over implementatie van natuurbeleid in Nederland*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. Hampshire, UK (11): Palgrave Macmillan.
- Behagel, J. 2012. *The politics of democratic governance. The implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Bekkers, V. J. J. M., G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger 2007. *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Berlo, D. van 2008. *Ambtenaar 2.0 Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0*. http://www.bewonersaanzet.nl/wijkensites.dordrecht/up/ZkpaaldJeJ_Ambtenaar_2.0.pdf
- Beunen, R., W. G. M. van der Knaap en G. R. Biesbroek 2009. *Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands*. Environmental Policy and Governance 19 (1): 57-69. doi: 10.1002/eet.495.
- Beunen, R. en J.R. de Vries 2011. *The governance of Natura 2000. sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes*. Journal of Environmental Planning and Management 54 (8): 1041-1059.
- Bilt, W. van der, A. Kelderman, S. Klaassen, M. E. Kloek, G. van Looijengoed, J. Santegoets, R. L. Terhürne, M. Visscher en T. Vos 2011. *Panorama Natuur: een visie op natuur door Young Professionals*. InnovatieNetwerk. <http://edepot.wur.nl/165191>.
- Binnema, H. en K. Geuijen 2015. *Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten*. Bestuurswetenschappen 69 (2): 85-97.
- Blij, S.G. de 2009. *Sturen op maat. Menselijke maat in en rond maatschappelijke dienstverlening*. Onderzoeksstage bij de PvdA Tweede Kamerfractie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boer, T. A. de en F.I. Langers 2017. *Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017*. WOT-technical report 102. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bokhorst, M. 2014. *Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Boom juridische uitgevers.
- Boltanski, L. en L. Thévenot 2006. *On justification: economies of worth, Princeton studies in cultural sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Bourgon, J. 2009. *New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis*. Paper presented for the 2099 Anzsog conference. Canberra, Australia.
- Bourgon, J. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Queen's Policy Studies. Montreal, Canada: McGill- Queen's University Press.
- Brandsma, B. 2016. *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media.
- Bredenoord, H., et al. 2018. *Naar een kennisagenda voor vermaatschappelijking van natuur*. Den Haag: PBL.
- Breman, B., T. J. M. Mattijssen en T. M. Stevens 2018. *Natuur 2.0 - Het natuurdebat op social media*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Buijs, A. E. 2009. *Public support for river restoration. A mixed-method study into local residents' support for and framing of river management and ecological restoration in the Dutch floodplains*. Journal of Environmental Management 90 (8):2680-2689.
- Buijs, A., T. Mattijssen en D. Kamphorst 2013. *Struggle over a new narrative on nature conservation policy: The role of framing*. Researchgate 30 (1): 33-41.
- Buijs, A., T. J. M. Mattijssen en B. Arts. 2014. *The man, the administration and the counter-discourse: An analysis of the sudden turn in Dutch nature policy*. Land Use Policy 38:676-684
- Buijs, A. E., B.H. Elands, C.S.A. van Koppen en N. Warmelink 2017. *Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid: analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak* (103). Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Buijs, A. en F. Boonstra 2020. *Natuurbeleid betwist : visies op legitimiteit en het natuurbeleid*. Zeist: KNNV Uitgeverij.

- Dam, R. I. van 2016. *Bonding by doing: the dynamics of self-organizing groups of citizens taking charge of their living environment*. Doctoral dissertation. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Dijk, J.J. van, 2020. *Is legitimiteit wel het echte vraagstuk?* Natuurbeleid betwist. Buijs en Boonstra (red.).
- Graaf, L. J. de, L. Schaap en M. Theuns 2016. *Raadswerk is maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?* Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB).
<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2016-Systematisch-maatwerk.pdf>.
- Haas, W. de, J.L.M. Donders en T.J.M. Mattijssen 2019. *Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*.
- Haas, W. de en J.L.M. Donders 2021. *Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet*. WOt-rapport 132 Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Hart, P. 't 2014. *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Ferranti, F., Turnhout, E., Beunen, R., & Behagel, J. H. (2014). Shifting nature conservation approaches in Natura 2000 and the implications for the roles of stakeholders. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(11), 1642-1657.
- Folke, C. et al. 2005. *Adaptive governance of social-ecological systems*. *Annual Review Environment And Resources* (30): 441-473.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte en F. Kistenkas 2020. *Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen*. WOt-technical report (181). Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kantar 2019;
https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAPPORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf
- Kingston, S., E. Alblas, M. Callaghan en J. Foulon 2023. *Empowering Through Law: Environmental NGOs as Regulatory Intermediaries in EU Nature Governance*. *Transnational Environmental Law*, 12 (3): 469-497.
- Klaassen, P., L. Verwoerd, F. Kupper en B. Regeer 2021. *Reflexive monitoring in action as a methodology for learning and enacting Responsible Research and Innovation. Assessment of Responsible Innovation: Methods and Practices.*, E. Yaghmaei and I. van de Poel (red.) Londen: Routledge: 222-243.
- Koppen, C. S. A. van 2020. *Deining in het draagvlak. Natuurpraktijken, politieke discoursen en de legitimiteit van het natuurbeleid*. Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid. A. Buijs en Froukje Boonstra (red.): 88-99. Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Korthagen, I., R. Dekker en B. Breman 2020. *De gemediatiseerde strijd om natuurbeleid in de Oostvaardersplassen*. Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid. A. Buijs en F. Boonstra (red.). Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Kuindersma, W. 2020. *Een gespleten natuurbeleid: gevangen tussen juridische en maatschappelijke legitimiteit*. Natuurbeleid betwist: visies op legitimiteit en het natuurbeleid (51-64). Zeist: KNNV uitgeverij.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink en E. de Wit-de Vries 2020. *Realisatie Natuurnetwerk door provincies; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 174.
- Kunseler, E., L. Verwoerd, R. van Dam en P. Klaassen 2020. *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie. Meervoudig sturen tijdens de uitvoering van het Natuurpact*. Achtergrondrapport bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: PBL & VU.
- Laws, D., D. Hogendoorn en H. Karl 2014. *Hot adaptation. What conflict can contribute to collaborative natural resource management*. *Ecology and Society* 19 (2).
- Leistra, G. R. 2014. *Different shades of green - reflections on the legitimacy of Dutch nature policy and practices*. Applied Philosophy Group. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Mattijssen, T. J. M., A. E. Buijs, B.H.M. Elands en R. I. Van Dam 2015. *De betekenis van groene burgerinitiatieven - Analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster en M. Visscher 2020. *Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur; Een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 180.
- Mercken, C. 2002. *Een buurt vol verhalen. Integratie van generaties en culturen door buurtreminiscentie*. Utrecht: NIZW.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.

-
- Noordegraaf, M. 2000. *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*. Delft: Eburon.
- PBL en WUR 2017. *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL.
- Salverda, I. E., M. Pleijte en R. I. van Dam 2014. *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Salverda, I. en M. Pleite 2015. *Provincies en groene burgerinitiatieven. Sturingsfilosofie, rollen en instrumenten van provincies bij het samenspel met groene burgerinitiatieven*.
https://www.wur.nl/upload_mm/2/6/a/41407e67-0400-4733-afa0-16df2cde9c28_Provincies%20en%20groene%20burgerinitiatieven.pdf
- Santo, E. M. de, Á. Ásgeirsdóttir, A. Barros-Plataiu, F. Biermann, J. Dryzek, L.R. Gonçalves, ... en O. Young 2019. *Protecting biodiversity in areas beyond national jurisdiction: An earth system governance perspective*. *Earth System Governance* (2): 100029.
- Schmidt, V. 2013. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*. *Political Studies* 61 (1): 2-22.
- Smith, M. 2009. *Centralised enforcement, legitimacy and good governance in the EU*. Londen: Routledge.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O. van Gerwen en S. Kruitwagen 2014. *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB/PBL.
- Termeer, C. J., A. Dewulf en R. Biesbroek 2019. *A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice*. *Policy and Society*, 38 (2): 167-179.
- Tweel M. van den 2020. De emancipatie van het natuurbelang. *Natuurbeleid betwist*. Buijs en Boonstra (red.).
- Williams, P. 2002. *The competent boundary spanner*. *Public administration* 80 (1): 103-124.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: University Press.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/63035/vertrouwen-in-burgers.pdf>

Verantwoording

WOT-rapport: 164

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.16

WOT Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de kwaliteit van eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard deel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Didi van Doren en Arlette van den Berg (PBL) en Irene Bouwma (WENR). Dana Kamphorst (WENR) heeft de review uitgevoerd. De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Gereviewd door Dana Kamphorst

functie: senior onderzoeker

datum: 20 juni 2024

Akkoord Extern contactpersoon

functie: onderzoeker

naam: Daniel Rutledge

datum: 22 november 2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Irene Bouwma

datum: 27 november 2024

Recent verschenen WOT-rapporten

150	Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie.</i>	162	Mattijssen, T.J.M., T.A. de Boer, R. Michels, D. van Wonderen (2024). <i>De inzet van burgers voor natuur en groen in Nederland; Een representatieve enquête onder groene vrijwilligers.</i>
151	Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreiding van veen.</i>	163	Teuling, C., D.J.J. Walvoort, T.T.L. Harkema, G. Bakker, P.A. Gerritsen, M. de Keizer, H.L.E. de Groot, T.P. van Tol-Leenders (2024). <i>Basiskaarten en hydrofysische gegevens van het natuurlijke systeem: actualisatie in het stroomgebied van de Raam (waterschap Aa en Maas).</i>
152	Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen.</i>	164	Dam, R.I. van, W. de Haas, A.E. Buijs, Z.C.S. van Eldik, T.J.M. Mattijssen en J.L.M. Donders (2024). <i>Het spel der legitimiteiten; Sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid.</i>
153	Walvoort D.J.J., P. Gerritsen, M. Knotters (2023). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in Flevoland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>		
154	Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). <i>Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie 'natuur en economie' uit het Natuurpact.</i>		
155	Sanders, M.E., F. Langers, R. ter Harmsel, L.A.G. van Duijvendijk, W. Kuindersma (2023). <i>Methodevernieuwing voor ex-postbeleidsevaluatie natuurherstel; Casus 'geelbuikvuurpad' en 'grijze duinen'.</i>		
156	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2023). <i>Groen voor gezondheidspreventie: ervaringen in twee gemeenten; Een verkenning van sturingsmogelijkheden om het benutten van groen voor gezondheidspreventie te bevorderen.</i>		
157	Eldik, Z.C.S. van & R.I. van Dam (2024). <i>Maatschappelijke visies op de toekomst van landbouw en natuur; Achtergrondrapport Landbouw-Natuurverkenning.</i>		
158	Bouwma, I.M., M.J. Josemans, R. Pouwels, L.B. Sparrius, P. van Els, H. Sierdsema, G. Bos, C.A.M. van Swaay, L.G.J. van Bussel, J. Schild, P. Giesen, R. Michels & P.C. Roebeling (2024). <i>Het effect van natuurherstelmaatregelen op vaatplanten, dagvlinders en broedvogels; Een systematische literatuuranalyse en beoordeling van vier gebieden op basis van SNL-monitoring.</i>		
159	Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). <i>Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht.</i>		
160	Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola. (2024). <i>Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen; Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken.</i>		
161	Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). <i>Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten.</i>		



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 1871-028X



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, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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.
