



Vertrouwen in natuurbeleid?

Naar een typologie van verzet

W. de Haas & J.L.M. Donders

| WOt-rapport 132



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Vertrouwen in natuurbeleid?

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

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

Disclaimer WOt-publicaties

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

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

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

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

Vertrouwen in natuurbeleid?

Naar een typologie van verzet

Wim de Haas¹, Josine Donders¹

¹ Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-037.10

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, oktober 2020

WOt-rapport 132

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/548915

Referaat

Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). *Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 132. 62 blz.; 2 fig.; 5 tab.; 37 ref; 0 Bijlagen.

Onderzoek naar de processen waarin de legitimiteit van het natuurbeleid kan afkalven, en over de wijze waarop beleidsmakers hierop kunnen reageren. Uit de literatuur en een kwalitatieve analyse van praktijkvoorbeelden blijkt dat processen van beleidsafkalving zich op twee dimensies van elkaar onderscheiden. De eerste dimensie heeft betrekking op de soort argumenten die worden gehanteerd. De tweede dimensie gaat over de schaal waarop deze processen zich afspelen. Wat betreft de soort argumenten is vooral onderscheidend of deze zijn gebaseerd op waarden, belangen, of een combinatie van beide. Wat betreft de schaal kan er in grote lijnen onderscheid worden gemaakt tussen lokale (of lokaal beginnende) en landelijke processen. Aan de hand van deze twee dimensies zijn vijf typen legitimiteitsproblemen beschreven. Elk type vraagt om een eigen handelingsperspectief voor overheden, maar overkoepelend geldt dat een goed maatschappelijk contact, van planvorming tot en met uitvoering, van groot belang is om legitimiteitsproblemen te voorkomen.

Trefwoorden: Legitimiteit, Legitimiteitsproblemen, Legitimiteitsafkalving, Natuurconflicten, Natuurbeleid, Handelingsperspectieven voor overheden.

Abstract

Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). *Trust in nature policy? Towards a typology of resistance*. Wageningen, The Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-rapport 132. 62 p.; 2 Figs; 5 Tabs; 37 Refs; 0 Annexes.

This study investigates the processes that can erode the legitimacy of nature policy and how policymakers can respond. The literature and a qualitative analysis of practical examples show that processes of policy erosion operate in two dimensions. The first dimension concerns the type of arguments that are used. The second dimension concerns the scale at which these processes play out. Concerning the types of argument, the most important difference between them is whether they are based on values, interests or a combination of both. Concerning the scale of these processes, by and large the main difference is between local (or locally initiated) and national processes. Based on these two dimensions and differences, five types of legitimacy problems are described. Each type requires a different response by government, but in general a key element in any action strategy for avoiding legitimacy problems is keeping in touch with society, from planning to implementation.

Keywords: legitimacy, legitimacy problems, legitimacy erosion, nature conflicts, nature policy, action strategies for government

Foto omslag: Shutterstock

© 2021 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: wim.dehaas@wur.nl

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

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/548915> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

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

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

Woord vooraf

"Het is aan ieder bekend dat een vorst, als dienaar van God, geacht wordt zijn onderdanen te beschermen tegen alle onrecht, overlast en geweld, zoals een herder zijn schapen beschermt. De onderdanen zijn niet door God geschapen om de vorst in alles wat hij beveelt onderdanig te zijn en hem als slaven te dienen. De vorst regeert bij de gratie van zijn onderdanen en moet met recht en reden over hen regeren, hen beschermen en liefhebben zoals een vader zijn kinderen liefheeft en zoals een herder met hart en ziel zijn schapen beschermt. Als een vorst zijn plichten niet nakomt, maar, in plaats van zijn onderdanen te beschermen, hen probeert te onderdrukken als slaven, dan is hij geen vorst, maar een tiran. In dat geval mogen zijn onderdanen, na beraadslaging in de Staten-Generaal, hem afzweren en een andere leider kiezen. Dit recht hebben zij te meer als ze hun vorst niet met vreedzame middelen van zijn tirannieke neigingen hebben kunnen genezen. In dat geval hebben ze geen andere middelen om hun natuurlijke vrijheid, waarvoor men zich met hart en ziel dient in te zetten, veilig te stellen."

Deze tekst is een lang citaat uit het *Plakkaat van Verlatinghe* uit 1581, ook wel de Nederlandse onafhankelijkheidsverklaring genoemd. De tekst geeft aan dat de koning weliswaar het recht heeft om over onderdanen te heersen, maar dat dit recht aan voorwaarden is gebonden. Het volk gunt de koning het recht en de koning moet het behouden van dit recht verdienen. En als dit hem niet lukt, dan zwaait er wat.

Dit historische voorbeeld geeft goed aan waar het in dit rapport om gaat: legitimiteit. In dit geval de legitimiteit van het natuurbeluid. Ook dit is gebonden aan principes die zijn ontstaan, maar niet onaantastbaar zijn en die continu moeten worden verdiend door beleidsmakers. Maar dat is ingewikkeld, juist omdat die principes geen onaantastbare, voor iedereen acceptabele beginselen zijn. Wie dan ook stelt dat beleid, in dit geval natuurbeluid, niet legitiem is, begeeft zich op glad ijs. Want wat bedoel je met niet legitiem? Wie bepaalt dat eigenlijk?

Daarmee komen we op de vragen die in dit rapport centraal staan. Het gaat in dit rapport niet om welk natuurbeluid wel of niet legitiem is, maar over de processen waarin legitimiteit afkalft en over de wijze waarop beleidsmakers hierop kunnen reageren.

We hopen hiermee meer inzicht te geven in de vele aspecten van legitimiteit en handvatten te bieden waar een beleidsmaker wat mee kan. Niet door algoritmische voorschriften, maar door enkele punten op te voeren die aan het denken zetten.

De auteurs

Inhoud

Woord vooraf	5
Inhoud	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
2 Legitimiteit: aspecten en problemen	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Legitimiteit en legitimiteitsaspecten	19
2.3 Legitimiteitsproblemen	20
3 Dimensies van argumentatie en proces	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Argumentatie	23
3.3 Proces van legitimiteitsgroei of -afkalving	25
3.4 Conclusie voor het vervolg	26
4 De dimensies beproefd	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Argumentatie	29
4.3 Proces	34
4.4 Samenvattend beeld	35
5 Een typologie in vijf verhalen	37
5.1 Grondslag voor een typologie	37
5.2 Eerste verhaal: Fundamentele verschillen in opvatting over natuur (type 1)	39
5.3 Tweede verhaal: Belangenaantasting roept fundamentele vragen over waarden op (type 2)	40
5.4 Derde verhaal: zware aantasting van lokale belangen groeit uit tot algemene kritiek op beleid (type 3)	42
5.5 Vierde verhaal: natuurbeleid verliest politieke steun (type 4)	43
5.6 Vijfde verhaal: het beleid wordt betwist op zwakke juridische onderbouwing (type 5)	44
6 Handelingsperspectieven	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Waarden betwist (type 1)	47
6.3 Zware belangenaantasting (type 2)	48
6.4 Meer algemene handelingsperspectieven (type 1, 2 en 3)	49
6.5 Afkalving van de maatschappelijke en politieke steun op landelijk niveau (type 4)	50
6.6 Beleid is onvoldoende juridisch gegrond en wordt daarop aangesproken (type 5)	50
6.7 Educatie als handelingsperspectief	51
7 Slotbeschouwing	53
Literatuur	55
Verantwoording	59

Samenvatting

De uitvoering van het natuurbeleid roept regelmatig conflicten op, bijvoorbeeld over jacht in natuurgebieden of over het kappen van bomen (De Haas, Donders, Mattijssen, 2019; Buijs & Boonstra, 2020). Als de betrokkenen het gevoel krijgen dat de overheid niet het beste met hen of met de natuur voorheeft en hen niet meer vertegenwoordigt, als het gaat om zwaar draagvlakverlies in meerdere maatschappelijke arena's, dan gaat het niet meer over beleidsdiscussies, maar over legitimiteitsproblemen. Het PBL wil graag meer inzicht in verschillende soorten legitimiteitsproblemen, waardoor betrokkenen (met name de overheid) worden geholpen om hun conflict te interpreteren en inzicht te krijgen in wat zij kunnen doen om legitimiteitsproblemen te voorkomen of ermee om te gaan.

Aanpak

Om een beeld te krijgen van legitimiteitsproblemen in het natuurbeleid is gekeken naar het verloop van processen bij conflicten in de uitvoering van natuurbeleid in eerder onderzoek. Daarnaast is gekeken naar publicaties over legitimiteitsproblemen in het algemeen en in het natuurbeleid in het bijzonder. Op grond hiervan zijn aspecten geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan een helder beeld van verschillende soorten legitimiteitsproblemen. Daarnaast zijn praktijkvoorbeelden onderzocht. Een iteratief proces met een voortdurend heen en weer gaan tussen praktijkvoorbeelden en mogelijke dimensies, resulteerde in een selectie van de meest onderscheidende dimensies. Aan de hand hiervan is een overzichtelijk aantal soorten legitimiteitsproblemen benoemd en beschreven. Met behulp van verschillende publicaties, ook van buiten het domein van het natuurbeleid, is per type legitimiteitsconflict nagegaan wat overheden kunnen doen om ervoor te zorgen dat natuurbeleid zo breed mogelijk is gelegitimeerd.

Resultaten

Wij spreken over legitimiteitsproblemen als het vertrouwen in het beleid wegzakt en het gebrek aan vertrouwen expliciet aan de orde wordt gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als geconstateerde of verwachte uitkomsten van het beleid principieel worden betwist, of als het beleid wordt betwist op basis van overlast die disproportioneel is, of als beleid is gebaseerd op willekeurige machtsuitoefening. Het aan de orde stellen hiervan kan zowel betrekking hebben op onderdelen van het beleid als op het systeem als geheel.

Het betwisten van beleid gebeurt aan de hand van allerlei soorten argumenten, die worden ingezet in een proces dat loopt via allerlei interacties tussen overheden, politieke partijen, maatschappelijke organisaties, actiegroepen, journalisten, burgers enzovoort.

Het beleid kan daarbij worden aangesproken met argumenten die een beroep doen op verschillende soorten legitimiteit: juridische legitimiteit (het mag niet); beleidsinput (we zijn niet betrokken); beleids-throughput (de besluitvorming was onevenwichtig); beleidsoutput (het beleid is ethisch verwerpelijk); politieke legitimiteit (de gemeenteraad staat er niet meer achter); maatschappelijke legitimiteit (de mensen pikken dit niet). Achter al deze aanspraken op legitimiteit staan normatieve veronderstellingen, die hier niet als afzonderlijk aspect worden benoemd. De tabel hieronder laat zien hoe de verschillende aspecten gebruikt kunnen worden in argumentaties bij legitimiteitsproblemen.

Legitimiteitsaspect	Als argument in het proces van legitimiteitsafkalving
Juridische legitimiteit	Het beleid voldoet niet aan hogere rechtsbeginselen of is in strijd met ander bestaand beleid over hetzelfde onderwerp.
Democratische legitimiteit/input	Het beleid deugt niet omdat betrokkenen, belanghebbenden of omwonenden niet of pas in een laat stadium zijn betrokken. Het beleid is gebaseerd op onvoldoende of ondeugdelijke informatie.
Democratische legitimiteit/throughput	Het beleid heeft bepaalde belangen of waarden onvoldoende meegenomen in de beleidsontwikkeling of besluitvorming. De beleidsontwikkeling of besluitvorming was niet transparant.
Democratische legitimiteit/output	Betwist op grond van waarden: het beleid is ethisch, menselijk of normatief verwerpelijk; het beleid is onrechtvaardig. Betwist op grond van belangen: het beleid heeft te veel negatieve effecten. Betwist op grond van verwachte effectiviteit: het beleid gaat niet werken. Betwist op grond van efficiëntie: het beleid is te duur of te ingewikkeld.
Politieke legitimiteit	Het beleid heeft alle politieke steun verloren.
Maatschappelijke legitimiteit	Belangrijke maatschappelijke organisaties staan hier niet achter. Het beleid wordt niet geaccepteerd. "Dit pikken de mensen niet."

Bij het proces gaat het om interacties tussen diegenen die het beleid betwisten en diegenen wiens beleid wordt betwist. De betwisters kunnen lokale groepen of individuen zijn, maar ook landelijke organisaties of een combinatie daarvan. Het betwisten kan vanuit één specifieke invalshoek, maar ook vanuit verschillende, tegengestelde invalshoeken. Het kan gaan om beleid dat nog niet definitief is of om beleid dat is vastgesteld maar nog niet of juist wel al zichtbaar is in het 'veld'. Soms verloopt het proces van afkalving sluipend, soms kort en heftig. Er kunnen verschillende (combinaties van) middelen worden ingezet, zoals lobby, publiek debat, sociale media, juridische middelen of fysieke middelen die kunnen variëren van hinderen tot vernielen of zelfs bedreigen. Hoewel emoties en juist heftige emoties relevant zijn bij legitimiteitsproblemen, zijn deze niet als aparte factor opgenomen. Enerzijds omdat het vaststellen van oprechte emoties erg ingewikkeld is, anderzijds omdat ze impliciet in de dimensies zitten die zijn gebruikt bij het benoemen en beschrijven van verschillende typen legitimiteitsproblemen.

De praktijkvoorbeelden die zijn onderzocht, laten zien dat er verschillende soorten argumenten worden gebruikt om natuurbeleid of natuurmaatregelen te betwisten. Zowel de input, throughput, output als maatschappelijke acceptatie worden in verschillende combinaties betwist. Echter, de (verwachte) output wordt in bijna alle gevallen betwist. Als we het betwisten van output als uitgangspunt nemen voor het maken van onderscheid, zien we in de praktijkvoorbeelden drie groepen: 1) de output wordt betwist op basis van vooral natuurbeelden, natuuridealen of natuurwaarden (waarden); 2) de output wordt betwist vooral op basis van onevenredig zware belangenaantasting (belangen); 3) zowel waarden als belangen spelen beide duidelijk een rol of zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Verder verschillen de praktijkvoorbeelden van elkaar op basis van schaal en ingezette middelen. Wat betreft de schaal gaat het vooral om onderscheid tussen enerzijds lokale conflicten en lokale conflicten die uitgroeien tot of zich verbinden met landelijk discussies, en anderzijds om puur landelijke conflictprocessen. Bij de lokale processen zijn bovendien andere actoren betrokken dan bij de landelijke processen. Wat betreft de ingezette middelen zien we dat processen waarbij uitsluitend maatschappelijk-politieke middelen worden ingezet verschillen van processen waarin ook gebruik wordt gemaakt van juridische middelen.

Uit de kwalitatieve analyse van de praktijkvoorbeelden komen wij tot de conclusie dat het karakter van de gebruikte argumenten en de schaal van de processen de twee belangrijkste dimensies zijn waarop verschillende soorten legitimiteitsafkalving zich van elkaar onderscheiden. De combinatie van argumentatie en schaal leverde vijf typen legitimiteitsproblemen op:

- Begint lokaal en (met name de output van) beleid op grond van waarden;
- Begint lokaal en (met name de output van) beleid op grond van belangenaantasting;
- Een combinatie van bovenstaande is aan de orde;
- Speelt landelijk en beleid wordt betwist in een politiek traject;
- Speelt landelijk en beleid wordt betwist in een juridisch traject.

Deze typen zijn enigszins schematisch en er zijn natuurlijk grensgevallen, maar ze kunnen betrokkenen helpen om hun situatie te duiden en wat voor soort handelingsperspectieven relevant zijn in de gegeven situatie.

In de tabel zijn de vijf typen legitimizeitsproblemen samengevat.

Mechanisme		Argumentatie gebaseerd op		
		Waarden	Waarden en belangen	Belangen
Lokaal groeit uit	Politieke weg	<i>Type 1</i>	<i>Type 2</i>	<i>Type 3</i>
	Juridische weg			
Landelijk	Politieke weg		<i>Type 4</i>	
	Juridische weg		<i>Type 5</i>	

Handelingsperspectieven

Als betwisters van beleid vooral argumenten hanteren die gaan over *waarden*, lijken de aanbevelingen van Brandsma (2016) relevant, die aanraadt om *stille midden*, mensen die neutraal, genuanceerd of onverschillig zijn, aan te spreken. Vertaald naar legitimizeitsproblemen in het natuurbeleid, kan dit vorm krijgen door in een vroege fase van beleidsvorming of planvorming te *investeren in een gedeelde probleemanalyse* en niet te snel over te gaan naar specifieke oplossingen. En daarbij ook niet te sterk te focussen op principiële verschillen tussen twee waarden of natuurbeelden, maar om de specifieke invulling ervan centraal te stellen, waardoor misschien een technisch, ruimtelijk of temporaal compromis mogelijk wordt.

In samenhang daarmee lijkt het belangrijk om de planvorming niet als technisch proces, maar als *leerproces* vorm te geven. Verder is het van belang om beter te borgen dat mensen gedurende het hele proces worden betrokken en dit niet te beperken tot formeel vastgestelde momenten. In sommige gevallen zijn gebiedscoöperaties een optie om dit vorm te geven. Door bij het maken van plannen naast de 'technische' kennis van deskundigen ook de lokale kennis van zowel gebruikers, bewoners als van veldmedewerkers van beherende organisaties (uitvoerders van het beleid) mee te nemen, komt zowel het ecologische als het sociale aspect in beeld. Ook daarmee krijgt het *stille midden* meer ruimte. Het gaat dan om het ontwikkelen van gezamenlijke kennis en ervaringen, door partijen mogelijkheden te geven om zelf ervaring op te doen.

Bij lokale legitimizeitsproblemen waar zware **belangenaantasting** aan de orde is, gaat het om het natuurbelang waarvoor de overheid heeft gekozen versus particuliere belangen. Omdat belanghebbende betrokkenen vaak pas in het geweer komen als officiële inspraak- en bezwaarmomenten gepasseerd zijn, kan het lonen om in een vroeg stadium *actief op zoek te gaan naar die belanghebbenden*. Daarnaast kan er zowel in de planvoorbereiding- als uitvoeringsfase *geïnvesteerd worden in het verminderen van negatieve effecten of in compensatie*. Bijvoorbeeld door budget beschikbaar te stellen waarmee belanghebbenden zelf een onderzoek kunnen laten doen.

Juist bij legitimizeitsproblemen waar belangen in het geding zijn, is het erg belangrijk dat *processen transparant* zijn, waarbij partijen, overheid en uitvoerders open zijn over rollen en verantwoordelijkheden gedurende het traject.

Zowel voor waarden- als belangenconflicten kan de legitimizeit worden versterkt door te *investeren in persoonlijke relaties*, waardoor eventuele misverstanden snel uit de weg geholpen kunnen worden. Ook een *investering in gezamenlijke kennisontwikkeling*, bijvoorbeeld door belanghebbenden te betrekken bij monitoring van effecten of via netwerken of '*communities*' rond grote natuurgebieden, kan de relatie tussen overheid, uitvoerders en de omgeving worden versterkt, ook op de momenten dat er geen conflicten spelen. Tot slot kan *investeren in planverbreding, gezamenlijke ideeëvorming over alternatieven, varianten of compensatie* mogelijk bijdragen aan het versterken van legitimizeit.

Wanneer er sprake is van afkalving van maatschappelijke en politieke steun op landelijk niveau zijn met name handelingsperspectieven relevant die betrekking hebben op het voorkomen van afkalving

van legitimiteit. Te denken valt dan aan het *investeren in voelhorens, in het contact met de maatschappij*. Dit kan in de vorm van monitoring of door persoonlijke contacten met maatschappelijke groepen, via focusgroepen, het volgen van sociale media of door persoonlijke ontwikkelingstrajecten (variërend van topambtenaren die praktijkcases adopteren tot een divers personeelsbeleid). Of dat kan via het organiseren van een continu gesprek met maatschappelijke partijen over het beleid, bijvoorbeeld via *communities* rond grote natuurgebieden.

Om te voorkomen dat beleid juridisch onvoldoende is gegrond en beleidsmakers daarop worden aangesproken, is het voor beleidsmakers belangrijk om te investeren in kennis over de juridische aspecten van beleid. Daarnaast is het een optie om belangenorganisaties een grotere rol te geven bij de beleidsvoorbereiding. Deze organisaties zijn vaak heel alert op juridische aspecten. Wanneer bij beleidsvoorbereiding blijkt dat nieuw beleid grote controverses zal oproepen, is het mogelijk te kiezen voor eerst een experimenteerperiode of -gebied. Maatschappelijk debat zal dan minder snel een juridisch conflict worden.

Daarnaast zijn er drie algemene thema's die belangrijk lijken bij het omgaan met legitimiteitsproblemen. Deze hebben alle betrekking op educatie. Het eerste educatiethema betreft het vergroten van kennis en de mogelijkheden om ervaringen in de natuur op te doen, met als achterliggende gedachte dat kennis en ervaring met een onderwerp leidt tot meer waardering ervoor. Het tweede educatiethema betreft het vergroten van de competentie om de natuur te benutten voor het opzetten van maatschappelijke initiatieven in de natuur. Het derde educatiethema heeft betrekking op de competentie van individuen en groepen om (natuur)conflicten te kunnen hanteren. Een grotere competentie op dit punt kan conflicten, die overigens ook een belangrijke functie kunnen hebben in de maatschappij, niet voorkomen, maar kan wel bijdragen aan de stap van discussie naar dialoog of van escalerend naar constructief. Niet onbelangrijk, aangezien standpunten ten aanzien van het natuurbeleid zich almaar lijken te verharderen.

Conclusies en slotbeschouwing

Uit een kwalitatieve analyse van praktijkvoorbeelden komen wij tot de conclusie dat het karakter van de gebruikte argumenten en de schaal van de processen de twee belangrijkste dimensies zijn waarop verschillende processen van legitimiteitsafkalving zich van elkaar onderscheiden. De combinatie van argumentatie en schaal leverde vijf genoemde typen legitimiteitsproblemen op. Deze typen zijn schematisch en er zijn uiteraard ook grensgevallen, maar kunnen betrokkenen helpen hun situatie te duiden.

Degenen die natuurbeleid betwisten, gebruiken vooral argumenten over outputlegitimiteit, gebaseerd op de niet onlogische gedachte dat beleid problemen moet oplossen en zijn legitimiteit verliest als dat dreigt te mislukken. De outputlegitimiteit was daarmee ook het meest onderscheidende aspect van legitimiteit.

De rode draad in de handelingsperspectieven is het belang van een goed contact met maatschappelijke ontwikkelingen: ze opmerken, ze waarderen als belangrijk en erop afgaan.

Tijdens het onderzoek werd bevestigd dat legitimiteit een dual karakter heeft, namelijk enerzijds de resultante van een proces en anderzijds ook een grondslag waarop partijen zich beroepen om elkaar te overtuigen of hun streven kracht bij te zetten. En iedere keer dat deze grondslag wordt gebruikt, wordt deze ook weer verstevigd. Legitimiteit is daarmee een relevant concept dat verder reikt dan concepten als draagvlak.

Op grond van de bevinding dat de argumentatie waarmee beleid wordt betwist de meest onderscheidende dimensie is, is het gebruik van argumentaties in de praktijk een belangwekkend thema voor nader onderzoek in het kader van de legitimiteit van het natuurbeleid.

Summary

The implementation of nature policy regularly leads to conflicts, for example on hunting in nature conservation areas and felling trees (De Haas, Donders, Mattijssen, 2019; Buijs & Boonstra, 2020). When those involved have the idea that the government does not represent their interests or the interests of nature, or if there is a serious loss of support in several social arenas, it is no longer a question of a debate about policy, but a legitimacy problem. The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) wants to obtain a better understanding of the different types of legitimacy problems in order to help stakeholders (particularly government) interpret such conflicts and gain insight into what they can do to prevent or deal with legitimacy problems.

Methodology

To get an idea of the legitimacy problems in nature policy, we reviewed previous studies on how conflicts develop during the implementation of nature policy and publications on legitimacy problems in general and nature policy in particular. From this we identified aspects that can help to build up a clear picture of the different types of legitimacy problems. We also studied practical examples and an iterative process between practical examples and possible dimensions resulted in a selection of the most differentiating dimensions. These were then used to identify and describe a manageable number of legitimacy problems. With the aid of various publications, including some from outside the nature policy domain, we examined for each type of legitimacy conflict what government authorities can do to ensure that nature policy has the broadest possible legitimacy base.

Results

We speak of legitimacy problems when trust in a policy erodes and this lack of trust is openly discussed. This is the case, for example, when the observed or expected outcomes of policy are challenged on principle or if the policy is disputed because it causes disproportionate nuisance or if the policy is based on an arbitrary exercise of power. When such issues are raised, they may relate to certain parts of the policy or to the system as a whole.

All sorts of arguments can be used to challenge policies and these arguments are deployed in a process involving various interactions between government authorities, political parties, civil society organisations, campaign groups, journalists and individuals.

Policies can be contested using arguments based on different types of legitimacy: legal legitimacy (it is not permitted); policy input (we are not involved); policy throughput (the decision-making was not balanced); policy output (the policy is ethically unacceptable); political legitimacy (the municipal council no longer supports it); social legitimacy (the people do not accept it). All legitimacy arguments are based on normative assumptions which are not mentioned separately here. The table below shows how the different aspects can be used in arguments on legitimacy problems.

Legitimacy aspect	Argument in the process of legitimacy erosion
Legal legitimacy	The policy does not comply with higher legal principles or conflicts with other policies on the same topic.
Democratic legitimacy/input	The policy is flawed because stakeholders or local residents were not involved or only brought in at a late stage.
	The policy is based on insufficient or unsound information.
Democratic legitimacy/throughput	The policymaking or decision-making process did not take due account of certain interests or values.
	The policy development process or the decision-making was not transparent.
Democratic legitimacy/output	Disputed on grounds of values: the policy is unacceptable on ethical, humanitarian or normative grounds; the policy is unjust.
	Disputed on grounds of interests: the policy has too many negative effects.
	Disputed on grounds of its expected effectiveness: the policy will not work.
	Disputed on grounds of efficiency: the policy is too expensive or too complicated.
Political legitimacy	The policy has lost all political support.
Social legitimacy	Important civil society organisations are not behind it.
	The policy is not accepted. 'The people will not stand for it.'

The process involves interactions between those who dispute the policy and those whose policy is being disputed. The challengers may be local groups or individuals or national organisations, or a combination of these. A challenge may rest on a specific argument, but may also be made from different, opposing arguments. It may concern a policy that has not yet been finalised or a policy that has been adopted and is either not yet visible or has made its mark 'in the field'. Sometimes the erosion of legitimacy is a gradual process and sometimes it is short and sharp. Various means or combinations of means can be used to counter the erosion process, such as lobbying, public debate, social media, legal means or physical means, which can vary from obstruction to causing damage or even making threats. Although emotions, and heated emotions in particular, are relevant in legitimacy problems, they are not included as a separate factor, on the one hand because identifying genuine emotions is very complex and on the other hand because they are implicit in the dimensions used to identify and describe the different types of legitimacy problems.

The practical examples that have been investigated show that various sorts of arguments are used to challenge nature policy or nature conservation measures. Policies are contested using arguments based on various combinations of the legitimacy aspects input, throughput, output and social acceptance, but in almost all cases the expected or actual output is contested. If we take challenging the output as the criterion for differentiation, we can divide the practical examples into three groups: 1) the output is disputed mainly on the grounds of the conception of nature, nature ideals or natural values (values); 2) the output is disputed mainly on the grounds of disproportionately severe damage to interests (interests); 3) both values and interests play a clear role or are hard to distinguish one from another.

Furthermore, the practical examples differ in the scale on which the process of legitimacy erosion operates and the means used to counter it. The differences in scale are mainly between local conflicts or local conflicts that expand into or join with national discussions on the one hand and purely national conflict processes on the other hand. Moreover, local processes involve different players than in national processes. In terms of means, we see that processes in which only socio-political means are used differ from processes in which legal means are also used.

From the qualitative analysis of the practical examples we conclude that the nature of the arguments used and the scale of the processes are the two dimensions that account for the most important differences between the types of legitimacy erosion. The combination of arguments and scale yielded five types of legitimacy problems:

- begins locally and the policy (output in particular) is based on values;
- begins locally and the policy (output in particular) is based on damage to interests;
- a combination of the above;
- national in scope and disputed in a political process;
- national in scope and disputed in a legal process.

These types are somewhat schematic – and there are, of course, borderline cases – but they can help stakeholders to clarify their situation and relevant action strategies for that situation.

The table below summarises five types of legitimacy problems.

Mechanism		Argumentation based on		
		Values	Value and interests	Interests
Local, expands	Political	Type 1	Type 2	Type 3
	Legal			
National	Political	Type 4		
	Legal	Type 5		

Action strategies

When the challenge to a policy is based mainly on arguments about values, the recommendation by Brandsma (2016) to address the *silent middle* – people who are neutral, discriminating or indifferent – seems to be relevant. Applied to legitimacy problems in nature policy, this can be done by investing in a *shared problem analysis* at an early stage of policymaking or planning and not proceeding too quickly to specific solutions. Nor should there be too strong an emphasis on fundamental differences between two values or conceptions of nature, but rather a focus on the specific interpretation of these values, which may open the way to a technical, spatial or temporal compromise.

In conjunction with this, it is important to see planning not so much as a technical process, but more of a learning process. In addition, better arrangements should be made to ensure people are involved during the whole process and not just at formally designated times. In some cases, this may be done by establishing area cooperatives. Taking on board the local knowledge of users, residents and field workers of conservation management organisations (the implementers of policy) in addition to the 'technical' knowledge of experts brings the social aspects into the picture along with the ecological aspects. It also gives the *silent middle* a bigger say. The aim then is to develop a body of joint knowledge and experience by giving the parties involved opportunities to gain experience themselves.

In local legitimacy problems that involve serious **damage to interests**, the issue at stake is the nature conservation interest that the government has chosen to put above private interests. Because stakeholders often only take up action after the official public consultation and period for lodging objections has elapsed, it can be worthwhile to *actively seek out those stakeholders* at an early stage. In addition, *investments can be made in reducing the negative effects or in compensation arrangements*, both in the planning and implementation stages, for example by making a budget available for stakeholders to commission their own studies. Particularly in legitimacy problems where interest are at stake, it is extremely important that *processes are transparent*, with the interested parties, government and implementers being open about their roles and responsibilities during the whole process.

For both value and interest conflicts, legitimacy can be strengthened by *investing in personal relations*, which can quickly dispel any misunderstandings. *Investing in joint knowledge development*, for example by involving stakeholders in monitoring effects or through networks or 'communities' around large nature conservation areas, can also strengthen relations between government, implementers and the environment, even when there are no conflicts. Finally, *investing in broadening the scope of plans, joint development of ideas, variants and compensation* can help to strengthen legitimacy.

When there is a loss of societal and political support at the national level, action strategies for preventing the erosion of legitimacy are particularly relevant. These could include things like *investing in antennae for keeping in touch with society*, which could take various forms, such as monitoring or through personal contacts with social groups, or via focus groups, or by following social media, or through personal development programmes (ranging from top civil servants adopting practical cases

to a diverse personnel policy), or by organising a continuous dialogue with civil society on policy, for example via communities around large nature conservation areas.

To prevent policy having an insufficient legal basis and this becoming grounds for dispute, policymakers should invest in obtaining a sufficient understanding of the legal aspects of policy. Another option is to give interest groups a bigger role in the preparation of policy. These organisations are often alert to the legal aspects. If it becomes clear during the development of a new policy that it will provoke a major controversy, a way forward could be to first of all try out the policy for a limited period or in a specific area. Public debate is then less likely to escalate into a legal battle.

In addition, there are three general themes that appear to be important when dealing with legitimacy problems. All are related to education. The first education theme concerns increasing knowledge and opportunities to experience nature, the underlying idea being that knowledge and experience of a subject will lead to greater appreciation of it. The second education theme concerns increasing the ability to make use of nature for setting up social initiatives. The third education theme concerns the ability of individuals and groups to manage conflicts. Although increased competence in this area cannot prevent conflicts, which can actually fulfil an important function in society, it can help to take the step from discussion to dialogue or from escalation to a constructive attitude. This is not unimportant, given that positions on nature policy seem to be hardening all the time.

Conclusions and final remarks

From a qualitative analysis of the practical examples we conclude that the nature of the arguments used and the scale of the processes are the two most important dimensions for distinguishing between the different types of legitimacy erosion. The combinations of arguments and scale yielded five named types of legitimacy problems. These types are schematic, and of course there are borderline cases, but they can help stakeholders to make sense of their situation.

Those who dispute nature policy mainly use arguments about output legitimacy based on the not illogical idea that policy should solve problems and therefore loses legitimacy if it looks like failing to do so. Output legitimacy is therefore the most differentiating aspect of legitimacy.

The common thread in the action strategies is the importance of being in touch with trends in society: noticing them, recognising the important ones and then acting on them.

The study confirmed that legitimacy has a dual nature: it is the outcome of a process but at the same time it is a principle that parties can call upon to convince each other or redouble their efforts. And each time this principle is called upon it is reinforced. Legitimacy is therefore a relevant concept that goes beyond concepts such as support.

The finding that the argumentation used to contest policy is the most differentiating dimension suggests that the use of arguments in practice would be an interesting theme for further research on the legitimacy of nature policy.

1 Inleiding

Aanleiding en doelstelling

De uitvoering van het natuurbeleid roept regelmatig conflicten op (De Haas, Donders, Mattijssen, 2019; Buijs & Boonstra, 2020). Het conflict over het afschieten van herten en het verplaatsen van konikpaarden in de Oostvaardersplassen is een heel duidelijk voorbeeld, maar discussies over jacht en beheerjacht spelen in veel meer gebieden. Ook roept het kappen van bomen ten gunste van andere vormen van natuur vaak conflicten op.

Menig conflict gaat verder dan (zakelijke) meningsverschillen en komt in het stadium dat de betrokkenen het gevoel krijgen dat de overheid niet het beste met hen of met de natuur voorheeft en hen niet meer vertegenwoordigt. Als een conflict zover is gekomen, gaat het niet meer over beleidsdiscussies, maar over legitimiteitsproblemen. Legitimiteitsproblemen hebben betrekking op zwaar draagvlakverlies in meerdere maatschappelijke arena's.

De constatering dat beleid kan verliezen aan legitimiteit is één ding, de duiding van legitimiteitsproblemen een ander. Daarbij komen verschillende vragen op. Wat verstaan we precies onder legitimiteitsproblemen? Zijn ze allemaal hetzelfde of zien we verschillende soorten? En wat moet de overheid doen als ze wordt geconfronteerd met het verwerpen van beleid? Is dit misschien te voorkomen?

Dit soort vragen vormt de aanleiding voor het PBL om nader onderzoek te laten doen naar situaties waarin legitimiteit van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan onder druk komen te staan. Het onderzoek heeft twee doelen:

- inzicht geven in verschillende vormen van legitimiteitsproblemen, waardoor betrokkenen (met name de overheid) worden geholpen om hun conflict te interpreteren;
- ideeën geven voor handelingsperspectieven: wat kunnen overheden doen om legitimiteitsproblemen te voorkomen of ermee om te gaan als ze ermee worden geconfronteerd?

Dit onderzoek maakt deel uit van een groep projecten van de WOT Natuur & Milieu waarin legitimiteit van natuurbeleid op verschillende manieren wordt bekeken. Buijs, Kamphorst & Aalbers (2020) onderzochten de verschillende veronderstellingen achter het versterken van legitimiteit door verschillende vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Mattijssen et al. (2020) ontwikkelden indicatoren om uitspraken te kunnen doen over de 'stand van zaken' van vermaatschappelijking van natuur.

Onderzoeksvragen en aanpak

De doelen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn legitimiteitsproblemen in het natuurbeleid?
2. Welke typen legitimiteitsproblemen kunnen worden onderscheiden?
3. Wat kunnen overheden doen bij de verschillende typen legitimiteitsproblemen?

Toelichting op en aanpak van de vragen

Vraag 1. Eerder is onderzoek gedaan naar conflicten in de uitvoering van het natuurbeleid. Hierin is een overzicht gemaakt van tientallen recente conflicten en is voor twee situaties gedetailleerd onderzocht hoe processen verlopen als er conflicten optreden (De Haas, Donders & Mattijssen, 2019). Uit dit onderzoek bleek onder meer dat een deel van de conflicten fundamentele vragen oproept over de rechtvaardiging van beleid. Verder verscheen er vorig jaar een boek over betwist natuurbeleid (Buijs & Boonstra (red.), 2020), waarin verschillende aspecten van de legitimiteit van natuurbeleid zijn beschreven. Voor het nader omschrijven van wat legitimiteitsproblemen zijn, is gebruikgemaakt van deze publicaties, aangevuld met extra literatuuronderzoek.

Vraag 2. Deze vraag gaat niet alleen over legitimiteit zelf, maar ook over legitimiteitsproblemen. Aan beide kunnen tal van aspecten of dimensies worden onderscheiden. De vraag is dan welke daarvan met name belangrijke zijn om helder te krijgen wat voor verschillende soorten legitimiteitsproblemen er bestaan. Op grond van de literatuur zijn allerlei aspecten geïdentificeerd, die kunnen helpen om een helder beeld te krijgen van verschillende soorten legitimiteitsproblemen. Daarnaast zijn praktijkvoorbeelden onderzocht. Een iteratief proces met een voortdurend heen en weer gaan tussen praktijkvoorbeelden en mogelijke dimensies, resulteerde in een selectie van de meest onderscheidende dimensies. Deze zijn vervolgens gebruikt om een overzichtelijk aantal soorten legitimiteitsproblemen te benoemen en te beschrijven.

Vraag 3. De typologie van legitimiteitsconflicten helpt om deze te duiden, maar zou ook moeten bijdragen aan het kiezen van een handelingsperspectief. Of eenvoudiger gezegd: wat moet een overheid doen als een legitimiteitsprobleem ontstaat? Met behulp van verschillende publicaties, ook van buiten het domein van het natuurbeleid, is per type legitimiteitsconflict nagegaan wat overheden kunnen doen om ervoor te zorgen dat natuurbeleid zo breed mogelijk is gelegitimeerd.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Eerst gaan we in hoofdstuk 2 in op legitimiteit en legitimiteitsproblemen. Daarna richten we ons in hoofdstuk 3 op alle mogelijke aspecten hiervan. Deze beproeven we aan de hand van praktijkvoorbeelden (hoofdstuk 4), waarna we de verschillende typen beschrijven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 beschrijven we per type legitimiteitsprobleem handelingsperspectieven, maar ook een aantal perspectieven dat in zijn algemeenheid kan bijdragen aan het voorkomen van of omgaan met legitimiteitsproblemen. In hoofdstuk 7 sluiten we af met een korte slotbeschouwing.

2 Legitimiteit: aspecten en problemen

2.1 Inleiding

Dit onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat overheidsbeleid zo breed mogelijk gelegitimeerd dient te zijn. Dit principe wordt in de samenleving algemeen gedeeld, maar kan op verschillende motieven zijn gebaseerd (Bokhorst, 2014). Een ethisch motief: het is de plicht van de overheid om te zorgen voor een zo groot mogelijke legitimiteit. Een draagvlakmotief: brede legitimiteit zorgt voor veel steun, rust en stabiliteit. Een instrumenteel motief: brede legitimiteit zorgt voor een gemakkelijker realisatie van overheidsdoelen. Een cynisch (machts)motief: brede legitimiteit helpt politici om aan de macht te komen en te blijven.

Voorafgaand aan de ontwikkeling van een typologie voor legitimiteitsproblemen, gaan we in dit hoofdstuk in op de vraag wat we onder legitimiteit en – vooral – legitimiteitsproblemen verstaan. In de literatuur over legitimiteit vinden we verschillende definities, benaderingen en aspecten van legitimiteit. Hierop gaan we in paragraaf 2.2 kort in, omdat hierover al veel overzichtsliteratuur beschikbaar is (Buijs & Boonstra, 2020).

Legitimiteitsaspecten manifesteren zich in legitimiteitsproblemen, maar vallen daar niet mee samen. Wanneer spreken we van legitimiteitsproblemen? Is een discussie over beleid meteen een legitimiteitsprobleem of moet er meer aan de hand zijn? Deze vragen worden besproken in paragraaf 2.3.

2.2 Legitimiteit en legitimiteitsaspecten

Wat is legitimiteit?

Legitimiteit is – heel algemeen geformuleerd – het recht van de heerser om te heersen. Het is, zoals Max Weber zegt: 'de rechtvaardigingsgrond van een overheersingsrelatie van mensen over mensen' (Weber, 2013). Deze definities kennen veel verschillende uitwerkingen en varianten. In het proefschrift van Meike Bokhorst over bronnen van legitimiteit wordt een diepgaand en uitgebreid overzicht van verschillende benaderingen van legitimiteit gegeven (Bokhorst, 2014). Zij onderscheidt tien benaderingen vanuit vijf tegenstellingen: normatief – descriptief; object – subject; substantieel – procedureel; systeem – proces; strategisch – relationeel.

Legitimiteitsaspecten

Uit de verschillende benaderingen van legitimiteit komen vier dimensies van legitimiteit naar voren (Bokhorst, 2014):

- ethische dimensie: de normatieve grondslag van beleid;
- juridische dimensie: de juridische grondslag van beleid;
- politieke dimensie: de steun vanuit het vigerende politieke systeem voor het beleid;
- maatschappelijke dimensie: de maatschappelijke acceptatie van het beleid.

Bokhorst stelt dat deze alle van belang zijn en opteert voor een cumulatieve benadering.

In de bestuurskundige literatuur treffen we een andere benaderingen aan, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit (Van Tatenhove, 2009):

- Inputlegitimiteit heeft betrekking op participatie van burgers en de kwaliteit van de inhoudelijke input van het beleid.
- Throughputlegitimiteit heeft betrekking op de mate van evenwichtigheid en verantwoording van de besluitvorming.
- Outputlegitimiteit heeft betrekking op de resultaten van het beleid: wordt meerwaarde gecreëerd en worden problemen opgelost op een effectieve en efficiënte manier.
- Feedbacklegitimiteit heeft betrekking op de terugkoppeling en verantwoording over het beleid.

Buijs, Mattijssen en Boonstra (in Buijs en Boonstra (2020)) voegen het bovenstaande samen tot een synthese, weergegeven in Tabel 1. In deze tabel is normatieve legitimiteit niet opgenomen, omdat zij deze interpreteren als normatieve basis voor de verschillende vormen van legitimiteit.

Tabel 1 Aspecten van legitimiteit volgens Buijs, Mattijssen en Boonstra (2020).

Legitimiteitsaspect	Deelaspect	Heeft betrekking op de vraag
Juridische legitimiteit		Voldoet het beleid aan hogere rechtsbeginselen en is het in overeenstemming met ander bestaand beleid over hetzelfde onderwerp?
Politieke legitimiteit	Input	Is de beleidsvorming open geweest voor input van betrokkenen? Hebben de betrokkenen voldoende invloed kunnen uitoefenen?
	Throughput	Zijn alle belangen goed aan bod gekomen en afgestemd? Is dit transparant gebeurd? Is alle relevante informatie gebruikt?
	Output	Draagt het beleid bij aan de oplossing van maatschappelijke problemen dan wel creëert het beleid maatschappelijke waarde? Gebeurt dit efficiënt en effectief?
Maatschappelijke legitimiteit		Is er voldoende maatschappelijke draagvlak voor het beleid?

De politieke legitimiteit van beleid kan echter op twee manieren worden opgevat. Ten eerste als de legitimiteit die ontstaat in het proces in en rond de Tweede Kamer, Staten of gemeenteraden. Beleid is het object van de politiek, of zoals Snellen (2007) het zegt: 'politiek is de strijd om het beleid'. Ten tweede als de mate van zorgvuldigheid waarmee het beleidsproces is doorlopen op grond van breed geaccepteerde democratische principes. Om dit goed te onderscheiden spreken we in het eerste geval van politieke legitimiteit en in het tweede geval van democratische legitimiteit. In het vervolg zullen we deze twee apart onderscheiden.

2.3 Legitimiteitsproblemen

In dit onderzoek vatten wij legitimiteit niet op als een eigenschap die een bepaalde vorm van beleid wel of niet heeft, maar als de resultante van een proces van groei en krimp van vertrouwen tussen beleidsmakers en bestuurders en hun maatschappelijke, politieke en juridische omgeving. Bij legitimiteitsproblemen zal er een proces van afnemend vertrouwen aan vooraf zijn gegaan. Wijers en Hertogh (2007) noemen dit legitimiteitserosie. Het oordeel of specifiek beleid wel of niet legitiem is, is onderdeel van dit proces en komt tot uitdrukking in concrete maatschappelijke praktijken: de rechtspraak, de politieke strijd met alle lobby die daarbij hoort en het publieke debat of acties van het publiek.

Legitimiteitsproblemen en beleidsproblemen

Niet iedere discussie over een overheidsmaatregel is meteen een legitimiteitsprobleem. Wanneer wordt een beleidsdiscussie of een conflict over beleid een legitimiteitsprobleem? Schuyt (1975) maakt een onderscheid aan de hand van de volgende vraag:

Duidt de actie op een kortstondig conflict tussen een als legitiem aanvaard bestuur, resp. systeem, en een groep burgers of duidt de actie op een verwerping van dit bestuur resp. systeem, of zelfs van bestuur en systeem als zodanig?

In het eerste geval gaat het volgens hem om een beleidsprobleem, in het tweede geval om een legitimiteitsprobleem. Hij noemt zowel het tijdsaspect (legitimiteitsproblemen zijn langdurig; beleidsproblemen kortstondig) als de verwerping van het bestuur of systeem als zodanig, wat bij legitimiteitsproblemen wel en bij beleidsproblemen niet aan de orde is.

Volgens Bokhorst (2014) gaat het bij legitimiteitsproblemen vooral om een proces van 'overvragen'. 'Legitimiteitsproblemen ontstaan daar waar de normatieve verwachtingen van burgers niet in

evenwicht zijn met wat het beleid kan en wil waarmaken. (...) Overvragende burgers en wetgevers zetten de legitimiteit van normstelling onder druk.' Bij haar gaan legitimiteitsproblemen vooral over onderlinge verwachtingen.

Wij spreken over legitimiteitsproblemen als het vertrouwen in het beleid wegzakt. Dat is minder vergaand dan Schuyt het definieert. Zijn criterium van 'dit bestuur resp. systeem' sluit namelijk uit dat ook delen van het bestuur of het systeem niet legitiem kunnen worden geacht. Voor ons kunnen legitimiteitsproblemen ook betrekking hebben op onderdelen van het beleid of het systeem.

Weggezakt vertrouwen in het beleid is met name aan de orde als geconstateerde of verwachte uitkomsten van het beleid principieel worden betwist. Als iemand zich tegen het beleid keert alleen omdat hij of zij daarvan individueel overlast ondervindt, kan dat niet als legitimiteitsprobleem worden gezien. Echter, als die overlast disproportioneel is of is gebaseerd op willekeurige machtsuitoefening zien we dit wel als legitimiteitsprobleem. Vallende takken op auto's bijvoorbeeld kunnen overlast veroorzaken, maar we noemen het pas een legitimiteitsprobleem als het jaar in jaar uit plaatsvindt zonder dat de gemeente de burgers die hierover klagen serieus neemt en hier maatregelen voor treft.

Argumentatie

Het aan de orde stellen van de legitimiteit gebeurt met argumenten, van een verschillend karakter, die op verschillende manieren worden uitgedrukt. Er wordt bijvoorbeeld een emotioneel beroep gedaan op bepaalde waarden (beheerjacht van herten is ongewenst, want: de herten zijn onze vrienden) of een beroep op een natuurdoel (deze soort neemt sterk af, dus het is ongehoord dat hier geen beleid voor is) of een beroep op de werking van het (natuurlijk) systeem: beheerjacht is niet nodig, want overbegrazing leidt niet tot schade en het aantal herten reguleert zichzelf.

Daarbij kunnen alle soorten argumentaties uit de klassieke argumentatietheorie worden ingezet: argumenten op basis van (normatieve) regels, (feitelijke) regelmaat¹, pragmatische en ongebonden argumentatie (Schellens, 1985). Of, anders ingedeeld, argumentatie vanuit emoties of waarden, autoriteit, causale verbanden, symptomen, analogieën, symbolen (Lamers, 1981). De argumenten zullen daarbij vaak een beroep doen op de legitimiteitsaspecten die in de vorige paragraaf zijn genoemd. Dit beroep kan op alle legitimiteitsaspecten betrekking hebben: het mag niet van de EU (juridisch), we zijn niet betrokken (beleidsinput), de besluitvorming was onevenwichtig (beleidsthroughput), de gemeenteraad staat er niet meer achter (politiek), de mensen pikken dit niet (maatschappelijk). Maar het zal bijna altijd ook gaan over de geconstateerde of verwachte effecten van het beleid (beleidsoutput). Dit kan gaan om output in termen van waarden die men aan de natuur hecht of fundamentele opvattingen over natuur, maar het kan ook gaan om effecten op het dagelijks handelen van betrokkenen of om effecten op heel andere belangen.

Daarbij bestaan er afhankelijkheden tussen de aspecten van legitimiteit. Het betwisten van de verwachte beleidsoutput gaat heel vaak samen met het betwisten van de mate van betrokkenheid, de evenwichtigheid van de beleidsvorming, de inhoudelijke inpunt van beleid enzovoort. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

Legitimiteit komt tot stand in een proces

We gaan ervan uit dat legitimiteit tot stand komt in een proces van interacties. Interacties tussen overheden, politieke partijen, maatschappelijke organisaties, actiegroepen, journalisten, burger enzovoort leiden ertoe dat een beleid als legitiem wordt opgevat of niet. Legitimiteit moet groeien, maar bestaande legitimiteit kan ook afkalven. We spreken over legitimiteitsproblemen als er een proces van afkalving van legitimiteit is ingezet.

Om legitimiteitsproblemen te analyseren en te duiden, is het van belang na te gaan welke argumenten daadwerkelijk in conflicten zijn gebruikt. De gebruikte argumenten kunnen zowel direct als indirect effect hebben. Direct doordat het beleid op een punt wordt aangesproken dat men in het beleid zelf belangrijk vindt, bijvoorbeeld een tekort aan juridische onderbouwing. De gebruikte argumenten

¹ Hiermee bedoelt Schellens natuurlijke of sociale wetmatigheden.

kunnen ook indirect werken, bijvoorbeeld doordat een proces van maatschappelijke onvrede over beleid wordt gevoed. Bij legitimiteitsgroei en -afkalving kunnen beide aan de orde zijn.

Daarnaast is het verloop van het proces van belang. Soms verlopen legitimiteitsgroei en -afkalving sluipend, soms manifesteren ze zich kort en heftig. Veel nieuw beleid lijkt in eerste instantie goed gelegitimeerd: het is juridisch ingebed, er is politieke steun, er zijn positieve signalen van maatschappelijke organisaties. Desondanks kunnen tijdens de uitvoering barsten ontstaan in het bouwwerk. Burgers gaan nadelen ervaren; maatregelen die niet werken, doen afbreuk aan de rechtvaardiging; politici ervaren onvrede en ongehoorzaamheid; in rechtszaken blijkt dat er in de praktijk nog gaten in de regelgeving zitten.

Keuze voor twee assen voor operationalisering

Voor het vervolg gaan we uit van twee assen voor de operationalisering van legitimiteitsproblemen: de *argumentatie* en het *proces* van legitimiteitsgroei/afkalving. Daarvoor worden deze assen eerst nader beschreven in hoofdstuk 3.

3 Dimensies van argumentatie en proces

3.1 Inleiding

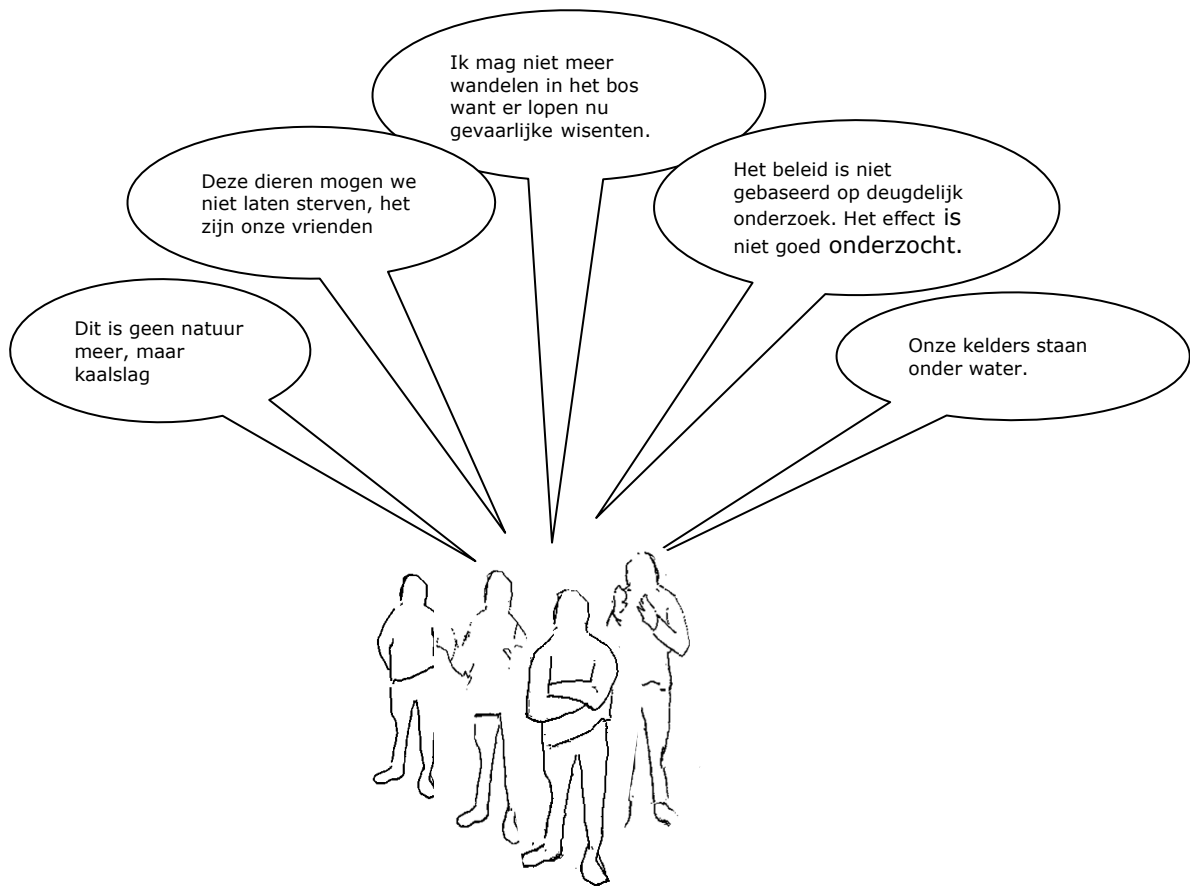
In dit hoofdstuk werken we de twee assen voor operationalisering van legitimiteitsproblemen uit het vorige hoofdstuk, argumentatie en proces, verder uit in allerlei dimensies die een rol kunnen spelen bij legitimiteitsproblemen. In dit hoofdstuk zoeken we de breedte, in het volgende hoofdstuk maken we een keuze ten behoeve van een typologie van legitimiteitsproblemen.

Voor de typologie hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De typologie heeft betrekking op beleid dat al redelijk uitgewerkt is (al dan niet formeel vastgesteld) of in uitvoering is. Er moet immers iets zijn dat betwist kan worden. Dit kan gaan om verschillende beleidsvormen: afspraken, kaders, nota's, uitvoeringsprogramma's, beheerplannen, maatregelen enzovoort. Dit uitgangspunt volgt uit de keuze om ons te richten op legitimiteitsproblemen in de praktijk;
- De typologie gaat uit van twee assen (hoofddimensies): de argumentatie die aan de orde is en het proces van legitimiteitsgroei of -afkalving. Zie hiervoor het vorige hoofdstuk;
- De typologie moet in principe bruikbaar zijn om te koppelen aan handelingsperspectieven voor de betrokken overheden. Vanwege de bruikbaarheid moet het ook een overzichtelijke typologie worden, waarin niet te veel typen worden onderscheiden.

3.2 Argumentatie

De eerste hoofddimensie betreft de argumentatie die wordt ingezet om de legitimiteit aan de orde te stellen. Argumenteren wordt soms weleens gedefinieerd als het uitwisselen van inhoudelijke argumenten, maar de argumentaties bij legitimiteitsproblemen zijn doorgaans gebaseerd op andere normatieve uitgangspunten of natuurbeelden dan die van het beleid, op emoties over de natuur of op aangetaste belangen (Figuur 1).



Figuur 1 Voorbeelden van argumenten bij legitimiteitsproblemen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, doen de argumenten die worden ingezet doorgaans een beroep op een of meer legitimiteitsaspecten. Tabel 2 laat zien hoe de verschillende legitimiteitsaspecten worden gebruikt in argumentaties bij legitimiteitsproblemen. In de praktijk worden de verschillende argumenten in combinatie ingezet.

Tabel 2 Legitimiteitsaspecten als argument bij beleidsbetwisting. Bewerking op basis van De Haas et al. (2019) en Buijs, Mattijssen en Boonstra (2020).

Legitimiteitsaspect	Als argument in het proces van legitimiteitsafkalving
Juridische legitimiteit	Het beleid voldoet niet aan hogere rechtsbeginselen of is in strijd met ander bestaand beleid over hetzelfde onderwerp.
Democratische legitimiteit/input	Het beleid deugt niet omdat betrokkenen, belanghebbenden of omwonenden niet of pas in een laat stadium zijn betrokken. Het beleid is gebaseerd op onvoldoende of ondeugdelijke informatie.
Democratische legitimiteit/throughput	Het beleid heeft bepaalde belangen of waarden onvoldoende meegenomen in de beleidsontwikkeling of besluitvorming. De beleidsontwikkeling of besluitvorming was niet transparant.
Democratische legitimiteit/output	Betwist op grond van waarden: het beleid is ethisch, menselijk of normatief verwerpelijk; het beleid is onrechtvaardig. Betwist op grond van belangen: het beleid heeft te veel negatieve effecten. Betwist op grond van verwachte effectiviteit: dit beleid gaat niet werken. Betwist op grond van efficiëntie: het beleid is te duur of te ingewikkeld.
Politieke legitimiteit	Het beleid heeft alle politieke steun verloren.
Maatschappelijke legitimiteit	Belangrijke maatschappelijke organisaties staan hier niet achter. Het beleid wordt niet geaccepteerd. "Dit pikken de mensen niet."

Verschillende soorten bezwaren vragen om verschillende reacties vanuit de overheid. Bezwaren tegen gebrek aan communicatie vragen bijvoorbeeld om andere acties dan gebrek aan inhoudelijke informatie of gebrek aan juridische legitimatie.

3.3 Proces van legitimizeitsgroei of -afkalving

Het proces van aangroeien en afkalven van legitimizeit kan worden getypeerd aan de hand van verschillende kenmerken. Deze worden hieronder besproken.

De actor: wie betwist het beleid?

Een legitimizeitprobleem bestaat niet als het niet aan de orde wordt gesteld. Er moeten ergens in de maatschappij individuen of groepen zijn die het beleid niet legitiem vinden. Mede op grond van eerder onderzoek naar natuurconflicten (De Haas et al., 2019) onderscheiden we drie soorten 'betwisters' van beleid, die van elkaar verschillen qua schaal waarop ze opereren:

- Lokaal georganiseerde groep of individuen die zich keren tegen de uitvoering van natuurbeleid in de vorm van maatregelen;
- Landelijke organisaties die zich tegen het beleid keren of het beleid willen omvormen;
- Combinatie van lokaal en landelijk. Lokaal is een groep actief en tegelijkertijd keren landelijke organisaties zich ook tegen het beleid.

Het kan gaan om één groep die zich afzet tegen de overheid, maar ook om verschillende groepen met tegengestelde opvattingen:

- Beleid wordt betwist vanuit één specifieke invalshoek. Bijvoorbeeld kritiek van de Faunabescherming op het natuurbeleid;
- Beleid wordt betwist vanuit verschillende, tegengestelde invalshoeken. Dit is een legitimizeitprobleem in optima forma. Dit speelde bijvoorbeeld bij de omvorming van het beleid voor de Oostvaardersplassen. Het onderdeel beheerjacht daarin werd aangevochten zowel vanuit de ethische invalshoek dat de mens geen (zelf uitgezette) dieren mag doden, als vanuit de ecologische invalshoek dat bij een natuurlijk ontwikkeling geen jacht hoort. (Zie het rapport van de Commissie van Geel (2018) en bijbehorende statenbesluiten.)

De beleidsvoerder: wiens beleid wordt betwist, wie wordt aangesproken?

Bij een twist over beleid is het niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor dat beleid. Veel natuurmaatregelen volgen uit een keten van beleid, waarbij de Rijksoverheid beleid heeft geformuleerd op algemene principes, internationale afspraken, beschikbare instrumenten, beschikbare budgetten, globale ruimtelijk verdeling enzovoort. Provincies hebben vervolgens een hoofdrol in de inhoudelijke specificering van dit beleid. Gemeenten ondersteunen dit in hun omgevingsbeleid en kunnen daarnaast ook andere vormen van natuurbeleid ontwikkelen. Uitvoerende organisaties of terreinbeheerders voeren het beleid daadwerkelijk uit. Dit is meestal uitgebreid op elkaar afgestemd. Een partij die het beleid betwist, zal niet altijd zoeken naar officiële verantwoordelijken, maar welke partij wordt dan wel aangesproken? Is dat:

- Rijksoverheid?
- Provincie?
- Gemeente?
- Uitvoerende organisatie?

De fase: op welk moment wordt het beleid betwist?

Gaat het om beleid dat nog niet definitief is of om beleid dat wel is vastgesteld, maar waarvan nog geen maatregelen en/of effecten in het 'veld' zijn te zien of om beleid dat zich al wel in het veld manifesteert?

De dynamiek van het proces

Sommige processen van 'betwist beleid' spelen langere tijd en bouwen zich op tot het uiteindelijk culmineert in een uitspraak van bijvoorbeeld de Raad van State of een majeure, landelijke politieke beslissing. Andere vormen van legitimizeiterosie gaan opeens heel heftig spelen doordat er bijvoorbeeld een incident heeft plaatsgevonden. En weer andere vormen ontstaan doordat er continu

kleine incidenten plaatsvinden, die ieder voor zich geen betekenis voor legitimiteit zouden hebben, maar die impliciet een principiële discussie in zich dragen waardoor er toch een legitimiteitsprobleem ontstaat. Wij onderscheiden daarom verschillende dynamieken:

- Snel opkomend door een incident, maar wel blijvend;
- Culminerend: begint klein en bouwt gestaag op;
- Continu: veel kleine incidenten met een impliciete legitimiteitsaanspraak.

De middelen: hoe wordt het beleid betwist?

Degenen die het beleid betwisten, zetten daarbij (meestal in combinatie) verschillende middelen in:

- Lobby gericht op bestuur en beleid. Petities, brieven, persoonlijke gesprekken om bestuurders of ambtenaren te beïnvloeden;
- Zoeken van het publieke debat, in publieke en sociale media;
- Juridische middelen, waarin ook onderzoeksrapporten een rol kunnen spelen;
- Fysieke middelen, zoals hinderen, vernielen of zelfs bedreigen.

En de emotie?

Legitimiteitsproblemen kunnen gepaard gaan met heftige emoties. Toch willen we dit niet gebruiken als op zich staande dimensie om legitimiteitsproblemen te typeren. Om twee redenen.

Ten eerste is het vaststellen van oprechte emoties erg ingewikkeld. Emoties worden immers ook performatief gebruikt, ze worden gebruikt om argumenten kracht bij te zetten of om toegang te krijgen tot de media. Men is niet tegen het beleid, maar woedend over het beleid. Emoties, met name negatieve, lijken de standaardmodus geworden in de publieke discussie, mogelijk als gevolg van het wegvallen van wetenschappelijke, politieke of levensbeschouwelijke autoriteit. Ten tweede zitten emoties impliciet in andere dimensies die we wel willen gebruiken. Bijvoorbeeld in de heftigheid van het proces of in de middelen die worden ingezet. Dat is dan ook de wijze waarop emoties in de typologie zijn meegenomen.

3.4 Conclusie voor het vervolg

De dimensies voor de twee hoofdlijnen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, leiden niet vanzelf tot een typologie. In de praktijk zijn vaak meerdere dimensies tegelijkertijd aan de orde, waarbij op het ene moment heel andere dimensies een rol spelen dan op het andere moment. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we daarom per hoofdlijn welke dimensies altijd een rol spelen en welke vaak samenvallen. Dit doen we aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk van betwist beleid.

4 De dimensies beproefd

4.1 Inleiding

Om tot een typologie voor legitimiteitsproblemen te komen, hebben we de deductieve benadering vanuit dimensies aangevuld met een meer inductieve benadering. Hiervoor hebben we uit publicaties en eerder onderzoek een aantal voorbeelden van het betwisten van natuurbeleid gekozen. We hebben hiervoor gezocht naar een brede spreiding over allerlei soorten situaties (Tabel 3). Voor deze voorbeelden is nagegaan wat de rol is geweest van de dimensies die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd.

Vervolgens is, door een visuele beoordeling, gekeken welke dimensies in meerdere cases min of meer samenvallen. Bijvoorbeeld of bij meerdere cases kritiek op de output van beleid samenvalt met kritiek op de gebruikte informatie. Dit resulteerde in een aantal dimensies die bij 'argumentatie' en die bij 'proces' het meest onderscheidend waren. Dit visuele selectieproces heeft vooral intuïtief en iteratief plaatsgevonden. In dit hoofdstuk beschrijven we het resultaat hiervan.

Tabel 3 Voorbeelden legitimiteitsproblemen.

Voorbeeld	Toelichting
Beleidsherziening OostvaardersWold (OVW)	In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I komt het kabinet terug op eerder vastgesteld beleid, met een herijking van de EHS, bezuinigingen op robuuste verbindingen en decentralisatie van natuurbeheer. Voor provincie Flevoland vervalt daarmee de opdracht voor de aanleg van OVW. Het Rijk betaalt niet meer mee. Flevoland claimt dat dit niet kan, er zijn al afspraken gemaakt over grondverwerving. Politiek vindt de provincie enerzijds dat natuurdoelen in het geding zijn, anderzijds vreest men claims van boeren en bedrijven vanwege gemaakte afspraken (Bron: Flevoland 2012).
Beheerjacht in Amsterdamse Waterleidingduinen (AWD)	In de AWD groeit in een aantal jaren de damhertenpopulatie zeer snel, en ook problemen met de verkeersveiligheid nemen toe. In tweede instantie komt daar een overbegrazingsprobleem bij en komen N2000-doelen in gevaar. Lokale natuurbeschermers en landelijke organisaties voeren acties tegen het voornemen de herten af te schieten. Er worden mensen bedreigd. Dierenbescherming en Faunabeheer gaan tot de Raad van Staten, die het conflict beslecht ten gunste van afschot. (Bron: De Haas et al., 2020).
Beheerjacht in Oostvaardersplassen (OVP)	Vanwege maatschappelijke bezwaren tegen het sterven van dieren in strenge winters, ontwikkelt de Provincie Flevoland nieuw beleid voor de OVP. Dit beleid wordt betwist vanuit twee invalshoeken. Dierenbeschermers zijn tegen het afschieten van edelherten en het verplaatsen van konikpaarden. Natuurbeschermers willen de oorspronkelijke ideeën achter het beheer overeind houden. De laatste groep zoekt een juridische weg en krijgt vooralsnog gelijk. Het is een heftig proces; er zijn mensen bedreigd. (Bron: Korthagen, Dekker, Breman, 2020.).
Friese vogelwachter komt op voor de kievit (Scharnegoutum)	Een Friese Vogelwachter broedt illegaal kievitseieren uit in een broedmachine en zet jonge vogels weer uit. Hij had hiervoor een ontheffing gevraagd, maar niet gekregen. Hij vreest dat andere maatregelen voor behoud van de kievit (nog) geen effect hebben en onderbouwt dit verhaal met cijfers. De vogelwachter zoekt met zijn activiteiten de publiciteit, waarop de milieupolitie broedmachine, kuikens en eieren in beslag neemt. De rechter legt hem een voorwaardelijke straf op. De Bond van Friese Vogelwachten heeft ook om een ontheffing gevraagd en vreest dat de provincie de veroordeling zal aangrijpen deze niet te verlenen. (Bron: De Haas et al., 2020.)
Das&Boom (D&B) en Stichting Otterstation Nederland (SON) komen op voor de otter	De otter is in 2002 geherintroduceerd. D&B en SON spannen een zaak aan tegen de staat, omdat zij vinden dat de provincie nalaat maatregelen te nemen ter voorkoming van verkeersslachtoffers onder otters. Na een hoger beroep van het ministerie van EZ krijgen D&B en SON gedeeltelijk gelijk: de staat moet in ieder geval de urgente knelpunten oplossen, waarbij sommige extra prioriteit hebben. (Bron: https://www.dasenboom.nl/index.asp?pa_id=19&nieuws_id=26 ; Trouw (2014) Overheid moet otters gaan beschermen.)

Voorbeeld	Toelichting
Aanleg Ecoduct De Oudste Grond (Overijssel)	Twee omwonenden van het aan te leggen ecoduct over de A35 verwachten geluidsoverlast (toetereffect bij tunnel) en willen daarom een zandwal. Zij spannen een zaak aan en dragen ook andere argumenten aan: gevaar op bodemdaling door onstabiele zoutlagen; aantasting van de vleermuizen populatie. Volgens onderzoekers is het ecoduct eigenlijk te smal. Na uitspraak van de Raad van State mag de bouw doorgaan. (Bron: De Haas et al., 2020.)
Bomenkap in Drents-Friese Wold	Actiegroep De Woudreus keert zich tegen de uitvoering van het N2000-plan voor het Drents-Friese Wold en het Dwingelderveld. De kap van exoten en het kappen van bos ten behoeve van open heidegebieden wordt betwist. (Bron: Buijs, 2009; http://www.woudreus.nl/new/?page_id=3)
Bomenkap bij Hoorneboeg	In 2016 wordt de kap van bos aangekondigd als onderdeel van een vastgesteld beheerplan van het Goois Natuurreservaat. Bewoners kunnen in deze fase geen bezwaar meer maken. Zij protesteren met bezwaarschriften en polemiek. Er wordt alsnog een mogelijkheid tot inspraak gecreëerd, er komt een adviesgroep met zowel voor- als tegenstanders. In de nieuwe plannen blijven de doelen overeind, maar is de kap met 2/3 gereduceerd. (Diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)
Bomenkap van bos in Salland	In Salland wordt op verschillende plekken bos gekapt ten behoeve van Natura 2000-doelstellingen. Bewoners vinden dat dit de huidige beleving van het gebied aantast en bovendien niet effectief zal zijn. Er is ook kritiek vanwege het niet meenemen van het klimaataspect, bomen leggen immers CO ₂ vast. De lokale omvang van de achterban van de actievoerders lijkt klein, wel is er een landelijk netwerk tegen bomenkap. (Bron: De Haas et al., 2020.)
Nieuwe natuur in Hedwigepolder	Volgens een internationaal verdrag uit 2005 moet Nederland de Hedwigepolder onder water zetten als compensatie voor de uitdieping van de Westerschelde. De Nederlandse overheid verandert regelmatig van standpunt over wel of niet onder water zetten en trekt het verdrag in twijfel. Boeren en de grootste eigenaar van het van het gebied maken bezwaar, er is verzet onder gemeenten. Er worden 2000 zienswijzen tegen de plannen ingediend en rechtszaken gevoerd. In 2014 worden alle beroepen ongegrond verklaard. De provincie begint in 2018 met de ontpoldering. Tot in 2020 lopen rechtszaken over schadeloosstelling, ook bij het Europese Hof voor de rechten van de mens. (Bron: Kole, 2013; De Stoop, 2016.)
Nieuwe natuur Rhoon	Het plan voor het Buijtenland van Rhoon (natuurcompensatie voor de Tweede Maasvlakte) ging uit van natte natuur en recreatienatuur zonder boeren. Dit riep veel protest op bij De Polderkinderen, die het bestaande cultuurlandschap wilden behouden. Het conflict werd beslecht door de vorming van een gebiedscoöperatie. (Bron: Veerman, 2014.)
De bever in Limburg	De bever is na herintroductie in Limburg dermate succesvol dat overlast ontstaat. Wegen, dijken, agrariërs, cultuurhistorie, maar ook andere natuurdoelen worden beschadigd. Hierop komt kritiek. Om tegemoet te komen aan de kritiek en omdat opties om de overlast te beperken duur zijn of afwezig, stemt een Statencommissie in met het Faunabeheerplan Bever 2017-2020 waarin de optie van afschot is opgenomen, buiten de 'kansrijke gebieden' voor bevers, bij overlast, en bij afwezigheid van andere opties. (Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)
Introductie grote grazers in De Maashorst	In 2016 worden wisenten uitgezet in De Maashorst, om ervaring op te doen in eerste instantie in een afgesloten wengebied, dat tijdelijk ontoegankelijk wordt voor recreanten. In 2016 wordt een opzichter gebeten. ARK onderzoekt het incident en neemt maatregelen. In 2017 halen omwonenden handtekeningen op tegen de wisenten en worden hekken kapot gemaakt. In 2020 is er opnieuw een incident en raakt een bezoeker gewond. Natuurorganisaties vinden dat mensen zich aan gedragsregels moeten houden. Het conflict lijkt meer te gaan om ontoegankelijkheid omdat mensen het gebied niet meer in durven gaan dan om de tijdelijke ontoegankelijkheid door afsluiting van het wisentengebied. (Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)
Wolf terug in Nederland	Na een eerste wolf in Nederland in 2015, komen er steeds meer wolven en worden in 2019 de eerste wolvenpups geboren. Ook schade door wolven komt vaker voor. Deze schade wordt vergoed (Interprovinciaal overleg, 2019). Afschot van wolven is alleen in uiterste nood een optie. Er is wel discussie geweest, maar tot dusver nog geen heftige discussies, die mogelijk wel in een later stadium kunnen ontstaan.
Nieuwe natuur op Tiengemeten	Tiengemeten moet deel gaan uitmaken van de (toen nog) Ecologische Hoofdstructuur, met zoetwatergetijdennatuur in het midden en westen en cultuurhistorisch herstel in de Oude Polder. Boeren worden uitgekocht en daarmee financieel belanghebbend, de gemeenschap wordt uit elkaar getrokken. Niet-agrarische eilanders en weekendbewoners richten een vereniging op, er zijn huizen gekraakt. Een documentaire over het proces roept discussie op. Natuurmonumenten verandert het beleid: wat minder 'puur natuur' en wat meer 'gebruiks natuur'. (Bron: Sinke, 2009.)

Voorbeeld	Toelichting
Vernatten/nieuwe natuur in Horstermeerpolder	Ten behoeve van natuurherstel, waterberging en het tegengaan van verdroging willen provincie, waterschap en Natuurmonumenten aan de randen van de polder het waterpeil verhogen en plas-drasnatuur ontwikkelen. Het midden van de polder, waar de meeste huizen staan, moet droog blijven. De bewoners protesteren via de 'bestuurlijke weg' en ludieke acties. Zij vrezen schade aan woningen en overlast van muggen en knutten. Er speelt ook een verschil in opvatting over hoe goede natuur eruitziet: goed onderhouden of verruigd. Uiteindelijk worden de plannen aangepast. (Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)
Vernatten De Bruuk (N2000-gebied in Gelderland)	Om verdroging en verzuring tegen te gaan, besluit Staatsbosbeheer de grondwaterstand te verhogen in De Bruuk, een moerasgebied en blauwgrasland. Eigenaren in het gebied vrezen schade en brengen bezwaren naar voren in een procedure bij de Raad van State. Uitkomst: het uitgangspunt (blauwgrasland) blijft gehandhaafd; de effecten van de vernatting worden gemonitord; eigenaren krijgen inspraak in nevenmaatregelen om overlast te voorkomen. (Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)

4.2 Argumentatie

De argumenten die worden ingezet om legitimiteit aan de orde te stellen, doen doorgaans een beroep op meerdere legitimiteitsaspecten. In het voorgaande zijn tien verschillende dimensies onderscheiden die we in verschillende combinaties tegenkomen bij de argumenten die in de onderzochte mini-cases worden gebruikt. Het beleid of de maatregel deugt juridisch niet, de input (sociaal of inhoudelijk) deugt niet. De throughput is onevenwichtig of niet transparant. De output deugt niet omdat die niet matcht met achterliggende waarden, er belangen worden geschaad, de effectiviteit wordt betwijfeld of omdat de kosten te hoog zijn. En/of er is onvoldoende maatschappelijke acceptatie. Hoewel de cases niet diepgaand en uitputtend zijn onderzocht, zien we dat daarin grofweg tussen de twee tot acht van de aspecten als argument worden ingezet en in het merendeel van de cases worden meer dan vijf typen argumenten tegelijk gebruikt. Redenerend vanuit dit beeld lijkt de outputdimensie eruit te springen. Beleid wordt vooral betwist vanwege de gerealiseerde of verwachte output.

Als we het betwisten van output als uitgangspunt nemen, ontstaan er drie groepen: 1) de output wordt betwist op basis van vooral waarden met betrekking tot natuur of dieren; 2) de output wordt betwist vooral op basis van belangen; 3) zowel waarden als belangen spelen duidelijk een rol of zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Onderstaande voorbeelden geven hiervan een beeld en laten ook zien dat er daarnaast andere argumenten en emoties spelen.

Het gaat vooral over waarden

Bij zes van de cases lijken waarden de belangrijkste grondslag voor de betwisting. Waarden staat hierbij voor het complex van natuurbeelden, opvattingen over de natuur, opvattingen over hoe met dieren moet worden omgegaan en dergelijke. De cases zijn: Afschot Oostvaardersplassen, Afschot Amsterdamse Waterleidingduinen, Nieuwe natuur Tiengemeenten, Otter, Kievit.

Het conflict rondom de *Oostvaardersplassen* is een conflict tussen mensen die hechten aan de 'uitzonderlijke natuurwaarden van het gebied' versus mensen die waarde hechten aan de bescherming van het individuele dier, 'je mag geen onschuldige dieren afschieten'. Natuurbeschermers waren trots op het bijzondere gebied. Dierenbeschermers waren zeer boos over de consequenties voor individuele dieren. Het belang van individuele dieren ging voor hen boven de soort of de natuurwaarden in het gebied. Het ging ook om 'wat is natuur'? Mag je een populatie reguleren of regelt de natuur dat zelf wel? In samenhang daarmee waren ook de kennis waar men zich op baseerde, evenals de juridische (VHR/N2000) status – naast de actiemiddelen, die verder gingen dan wat in het algemeen als acceptabel wordt gezien – onderdeel van het conflict.

Afschot van damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen lijkt qua waardenconflict op dat in de Oostvaardersplassen, met daarbij verkeersveiligheid als bijkomend probleem. In beide conflicten liepen emoties hoog op: bijvoorbeeld in AWD zagen sommige bewoners de damherten als persoonlijke

vriend, anderzijds zal de waarneming van de teruggang van soorten als gevolg van de begrazingsdruk mogelijk emotioneel voor mensen zijn geweest. Er zijn boswachters bedreigd.

Bij de ontwikkeling van het eiland *Tiengemeenten* van cultuurlandschap naar natuurgebied kwamen natuurbeelden tegenover elkaar te staan. Hier waren niet zozeer betwistende partijen betrokken, maar was er vooral sprake van een maatschappelijk ongenoegen over het verdwijnen van cultuurlandschap. Het was minder persoonlijk en ook minder emotioneel.

Juist het feit dat het in bovenstaande voorbeelden gaat om fundamenteel verschillende opvattingen over (de waarde van) natuur, maakt dat het hier gaat om legitimiteitsproblemen. In de twee volgende voorbeelden worden natuurwaarden gecombineerd met kritiek op de effectiviteit van het beleid.

Das&Boom en SON vinden dat de staat onvoldoende maatregelen treft om verkeersslachtoffers onder *otters* te voorkomen en spannen daarom een zaak tegen de staat aan. De gewenste output van het beleid, succesvolle herintroductie van *otters*, komt volgens Das&Boom en SON niet tot stand. Zij beroepen zich daarbij op onderzoek. Hoewel dit een uitsluitend juridisch probleem lijkt, er wordt een juridisch beroep op het goed uitvoeren van Habitatrichtlijnen gedaan, wordt actie ondernomen omdat het beleid onvoldoende effectief wordt geacht.

Een vogelwachter in Friesland lokt een juridische strijd uit door illegaal kievietseieren uit te broeden, en vervolgens daarmee in de openbaarheid te treden. Hij doet dit omdat hij ervan overtuigd is dat de effectiviteit van (de output) van het beleid onvoldoende is om de kievit te behoeden voor verdere achteruitgang. Hoewel hij de effectiviteit van de output betwist, doet hij dat, net als Das&Boom en SON, niet omdat effectiviteit het hoogste doel is, maar omdat de kievit (net als de otter) voor hem beschermingswaardig is. De vogelwachter wordt gesteund door de Bond van Friese Vogelwachters.

In *Salland* wordt bos gekapt om de doelstellingen van het Natura 2000-beleid te realiseren. Bewoners voeren hier actie tegen. De output, de effectiviteit en effecten van het beleid worden betwist. Het gaat om geen bos vernielen ten behoeve van heide. Het gaat om de vraag of kappen überhaupt bijdraagt aan de doelstellingen (meer droge heide, korhoen terug). En er is geen rekening gehouden met het effect op het klimaat, de klimaatverandering. Wat van deze argumenten het zwaarst weegt, zal van persoon tot persoon verschillen. Ook wordt aangevoerd dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van onderzoek (input-legitimiteit) en dat niet iedereen is betrokken bij de planning van de maatregelen (throughput-legitimiteit) De landelijke discussies over bomenkap laten zien dat er zeker ook sprake is van een maatschappelijk draagvlak probleem.

Het gaat om waarden en belangen

Bij de cases Horstermeerpolder, Drents-Friese Wold, OostvaardersWold, Rhooen, Hedwigepolder, Maashorst, Bevers lijken zowel Waarden als Belangen een rol te spelen, of is het lastig daartussen onderscheid te maken.

Na herintroductie van bevers in Limburg is de soort dermate succesvol dat overlast ontstaat. Wegen, dijken, cultuurhistorie, maar ook 'andere natuurdoelen' worden beschadigd door de bevers. Belangen van agrariërs worden aangetast. Verschillende beheeropties worden geprobeerd, maar ook worden illegaal beverdammen verstoord. Er worden fundamenteel (ethische) vragen gesteld binnen en buiten de politieke arena en er wordt bericht over schade (aan belangen). Uiteindelijk stemt de Statencommissie in met een Faunabeheerplan Bever 2017-2020 waarin ook de optie van afschot is opgenomen, met name buiten de 'kansrijke gebieden' voor bevers, met overlast, en bij afwezigheid van andere opties.

Er zijn plannen om het waterpeil in de *Horstermeerpolder* te verhogen waardoor zich aan de randen van de polder natte natuur kan ontwikkelen. Het 'midden' van de polder, waar de meeste huizen en gebouwen staan, moet daarbij droog blijven. De bewoners vrezen dat dit laatste niet het geval zal zijn, zij zien risico's voor hun woningen. Ook betwijfelen zij de effectiviteit van de maatregelen. Zij dragen daarvoor de nodige kennis aan, voor een deel gebaseerd op ervaring. Zij protesteren via 'de bestuurlijke' weg, voelen zich daarbij onvoldoende serieus genomen en organiseren ludieke acties. Bewoners zijn niet tegen aanleg van natuur, maar wel tegen natte natuur, uit angst voor muggen en

knutten die ziekten kunnen overbrengen. Hier speelt ook een verschil in opvatting over hoe goede natuur eruitziet: goed onderhouden of verruigd. Behalve deze waarden die in het geding zijn, vinden bewoners dat hun belangen niet voldoende zijn meegenomen. En ook dat hun kennis over het gebied, van zowel bodem als waterhuishouding, niet is meegenomen en/of niet wordt erkend.

Actiegroep De Woudreus keert zich tegen de uitvoering van het N2000-plan voor het Drents-Friese Wold en het Dwingelderveld. Het plan omvat de kap van exoten en kap om open heidegebieden te creëren. De verwachte output van het beleid wordt betwist: de referentiebeelden (waarden) voor natuur van de actiegroep en de terreinbeheerders verschillen wezenlijk. Daarnaast verwachten mensen negatieve economische effecten door teruglopend bezoek van recreanten (belangen). Dit raakt mensen echt, de betwisters zijn zeer gehecht aan het bestaande bos. Er zijn verder juridische, politieke (input en throughput) argumenten. Zo is er volgens de betwisters wel de mogelijkheid tot inspraak, maar wordt daar vervolgens niks mee gedaan. Er zouden in de beleidskeuzes verborgen argumenten spelen, namelijk de inkomsten van SBB uit het kappen van bomen. De maatschappelijke acceptatie is volgens de Woudreus zwaar onvoldoende.

Eveneens in het kader van N2000 zijn er in 2016 plannen voor een heideverbinding tussen verschillende natuurgebieden: natuurverbinding Hoorneboeg. Ook hier moet bos plaatsmaken voor heide en wordt dit niet gewaardeerd door de bewoners. Belangen zijn in het geding, omdat de verwachting is dat het leefklimaat negatief wordt beïnvloed: meer verspreiding van fijnstof en meer geluidsoverlast van de A27 bij een meer open landschap. Ook wordt de effectiviteit van de plannen met betrekking tot een deel van de doelen in twijfel getrokken. Interessant is dat er formeel geen MER-verplichting is en op het moment van de plannen ook geen verplichting meer bestaat om bewoners inspraak te bieden. Deze punten worden wel aangevochten. Na protesten van bewoners wordt alsnog een inspraakmogelijkheid gecreëerd in de vorm van een brede adviesgroep die meerdere scenario's opstelt binnen de doelen voor het gebied.

Volgens een verdrag uit 2005 moet Nederland de *Hedwigepolder* onder water zetten als compensatie voor de uitdieping van de Westerschelde. Politieke partijen en overheden veranderen in de loop van de jaren de standpunten over het wel of niet onder water zetten vrij vaak, trekken het verdrag in twijfel, met onduidelijkheid voor betrokkenen tot gevolg. De Europese Commissie wees Nederland erop dat de afspraken in het verdrag van 2005 moeten worden nakomen. De belangen zijn groot, veel van de ongeveer 25 boeren, pachters in de Hedwigepolder boeren al generaties in het gebied en maken bezwaar. Ook het lokale belang versus rijks(natuur)doelen speelt een rol. Er is verzet onder gemeenten en de provincie wordt uiteindelijk de uitvoerder, maar met tegenzin. Het gevolg is een juridische en een politieke strijd. Natuurbeschermers zetten de zaak onder druk door procedures bij de Raad van State tegen het uitdiepen van de Westerschelde zolang natuurcompensatie niet gewaarborgd is. De wisselende politieke standpunten getuigen daar ook van. Volgens betrokkenen is er geen goede belangenafweging geweest. Maar ook de vraag 'Wat is (goede) natuur?' speelde een rol. Volgens de provincie gaat het niet om natuurcompensatie, maar om "natuur te herstellen die door menselijk ingrijpen en natuurlijke processen verloren is gegaan", een (mede?) op waarden gebaseerd argument. Waarden liggen ook ten grondslag aan de controverses tussen het oude cultuurlandschap en nieuwe natuur. Behalve de output wordt ook de throughput betwist en is er zeker lokaal onvoldoende maatschappelijk draagvlak.

Ook de plannen voor het *Buitenland van Rhoo*n zijn gebaseerd op natuurcompensatiebeleid (voor de Tweede Maasvlakte). Het ging hier om de aanleg van natte natuur en recreatienatuur zonder boeren. Dit riep veel protest op bij een groep burgers. Het conflict werd beslecht door de vorming van een gebiedscoöperatie. De beoogde output van het beleid, een ontwikkeling van cultuurlandschap naar natuurlandschap (waarden), riep de meeste protesten op: de Polderkinderen wilden het bestaande cultuurlandschap houden. Dat hier belangen van ten minste boeren in het geding zijn, is evident. Ook hier werd door de protesterende bewoners ingebracht dat er onvoldoende informatie over de huidige waarde van het gebied is gebruikt (input-legitimiteit), dat zij onvoldoende zijn betrokken (throughput legitimiteit) en dat er volgens hen geen maatschappelijk draagvlak is.

Het Rijk komt door het herijken van de EHS terug op eerder vastgesteld beleid voor het realiseren van robuuste verbindingen waardoor de opdracht aan de provincie Flevoland voor aanleg van de robuuste

verbinding *OostvaardersWold* vervalt. Dat wil zeggen dat het Rijk wil niet meer meebetalen. De provincie Flevoland claimt dat dit niet zomaar kan, aangezien het proces van grond verwerven al gevorderd is, er al afspraken over zijn gemaakt. De provincie wil vasthouden aan de aanleg van het OostvaardersWold, deels vanwege de natuurdoelen (waarden) die in het geding zijn, deels omdat er claims worden verwacht van boeren en bedrijven waar al afspraken mee waren gemaakt. De provincie zet op grond hiervan zelfs juridische stappen. Het provinciebelang – Flevoland gaat op slot, het OostvaardersWold zou een verbreding van de A6, de uitbreiding van het industrieterrein in Almere en toekomstige woningbouw compenseren – en misschien ook het belang van lokale ondernemers, zijn volgens de critici niet goed afgewogen. En ook de natuurwaarden zijn in het geding wordt in landelijke discussie hierover ingebracht. Volgens de regering zal het beleid bijdragen aan het bezuinigingsdoel en aan de vermaatschappelijking van natuur; volgens anderen is het afbraakbeleid, kapitaalvernietiging, slecht voor de natuur. In deze situatie werd dus vooral de outputlegitimiteit (natuurwaarden en ondernemersbelangen) en de juridische legitimiteit (bestaande afspraken) betwist. In samenhang daarmee was er kritiek op de wijze waarop het proces is verlopen: betwisting van de throughput-legitimiteit.

In 2016 worden *wisenten uitgezet in De Maashorst*. Een gebied waar mensen konden wandelen en fietsen wordt tijdelijk afgesloten, omdat er weinig ervaring is met wisenten en bezoekers. Tijdens deze proef vindt een bijtincident plaats, waarna een agressieve wisentstier wordt afgemaakt. In 2017 komen omwonenden in actie, zij halen handtekeningen op tegen de wisenten, er worden hekken vernield. Het probleem speelt ook nu nog, in 2020 wordt een man op de horens genomen met gebroken ribben tot gevolg (hieraan werd aandacht besteed in tv-uitzendingen van *RTL nieuws en EenVandaag*). De terreinbeheerder vindt dat het ook aan de mensen zelf ligt, omdat zij zich niet houden aan gedragsregels: 'En ja, de natuur kan gevaarlijk zijn als je haar niet respecteert.' Het probleem lijkt uiteindelijk meer te gaan om de ontoegankelijkheid van het gebied (omdat mensen niet meer het gebied in durven te gaan) dan om de tijdelijke afsluiting van het wengebied. Ook hier zijn dus waarden en belangen aan de orde. Het legitimiteitsprobleem begint met een belangenaantasting van de recreant: het bijtincident en de toegankelijkheid. Maar als het conflict groeit, blijkt ook hier dat er twee natuurbeelden met hun achterliggende waarden tegenover elkaar staan. Het is een belangenconflict: welk belang moet voorrang krijgen? Het belang van de recreant of van de natuurorganisatie? Maar het is ook een waardenconflict: de 'vrijheid van recreatie zonder angst' versus respect voor natuur? Daarnaast speelt ook een rol dat een deel van de omwonenden ook niet tevreden is over de throughput, zij voelen zich niet gehoord.

Het gaat vooral om belangen

Bij drie cases, De Bruuk, Ecoduct De Oudste Grond, Wolven, zijn vooral belangen in het geding.

In *De Bruuk*, een N2000-gebied in Gelderland, wordt besloten de grondwaterstand te verhogen om verdroging en verzuring tegen te gaan. Eigenaren vrezen schade aan hun woningen en onbegaanbare percelen. Hier wordt met name het effect van de output betwist op grond van belangen. Kritiek op de throughput speelt daarbij wel een grote rol, Staatsbosbeheer zou onvoldoende hebben nagedacht over de gevolgen voor de eigenaren. Dit leidt tot emoties, argwaan en agressie. Er volgen een procedure bij de Raad van State en keukentafelgesprekken. Bewonerscollectief De Bruuk krijgt de mogelijkheid om op kosten van de provincie een hydroloog in te huren die namens hen kritisch meekijkt naar de onderzoeken van provincie en waterschap. Ook wordt afgesproken dat de effecten van de vernatting worden gemonitord. Dit neemt veel argwaan weg. De oorspronkelijke output(waarden), de realisatie van blauwgrasland, blijft gehandhaafd.

Bij de volgende twee voorbeelden draait het vooral om belangen, maar doet zich ook de vraag voor of het om een legitimiteitsprobleem gaat of om een beleidsprobleem.

Omwonenden maken bezwaar tegen aanleg van *Ecoduct De Oudste Grond* over de A35 in Overijssel. Zij vrezen geluidsoverlast en willen daarom een zandwal. Behalve de geluidsoverlast worden ook andere bezwaren (tegen effecten van de output) genoemd, zoals 'gevaar van bodemdaling door onstabiele zoutlagen 'en aantasting vleermuizenpopulatie'. Na een uitspraak van de Raad van State mag de bouw doorgaan. Aangezien het hier gaat om een heel kleine groep direct belanghebbenden, gaat dit misschien meer om een beleidsprobleem dan een legitimiteitsprobleem.

In 2015 wordt voor het eerst sinds lang een *wolf* in Nederland gesignaleerd. Er volgen er meer en in 2019 worden op de Veluwe de eerste wolvenpups geboren. Schade door wolven is inmiddels ook een gebruikelijk verschijnsel. Met het oog daarop is in 2019 een Interprovinciaal Wolvenplan vastgesteld. Door wolven aangerichte schade in Nederland wordt vergoed, afschot van wolven is alleen in uiterste nood een optie. Kritiek is gemotiveerd vanuit belangen en deels gericht op de hoogte van schadevergoeding, deels op te beperkte ruimte voor afschieten. Voor zover er discussie is, speelt deze zich vooral af in de media en in enkele provinciale staten. Heftige discussie is tot dusver uitgebleven. Vooralsnog is dit hooguit een potentieel legitimiteitsprobleem. Dat kan veranderen als de wolven zich uitbreiden en er mogelijk meer schade ontstaat.

Conclusies argumentatie

Er worden in de praktijk verschillende soorten argumenten gebruikt om natuurbeleid of natuurmaatregelen te betwisten. Zowel de input-, throughput- en outputlegitimiteit als de maatschappelijke acceptatie en juridische houdbaarheid worden betwist. Kijkend naar de cases is duidelijk dat daarbij de (verwachte) output de belangrijkste dimensie is. De outputlegitimiteit wordt als enige in alle gevallen betwist.

Binnen de outputlegitimiteit blijkt het verschil tussen argumentatie op basis van waarden en argumentatie op basis van belangen het belangrijkste onderscheid, hoewel dit onderscheid niet altijd eenvoudig te maken is. Het gaat om gradaties, waarbij argumenten op basis van waarden en argumentaties op basis van belangen in verschillende verhoudingen kunnen voorkomen. Daarnaast zijn waarden en belangen principieel niet altijd even goed te onderscheiden.

Het betwisten van de legitimiteit van de output gebeurt echter niet alleen met het argument dat waarden of belangen worden aangetast. Ook de argumenten van gebrek aan effectiviteit (werkt niet) en te lage efficiëntie (te duur) worden gebruikt. Deze argumenten komen in de casussen echter nooit zelfstandig naar voren, maar altijd in combinatie met waarden- of belangenaantasting.

In alle cases wordt dus de legitimiteit betwist op grond van de (verwachte) output van het beleid, maar in een deel van de cases worden ook de inputlegitimiteit en de throughput-legitimiteit van het beleid betwist. Hoe hangen deze samen met de kritiek op de output? Tabel 4 laat zien dat input- en throughput-argumenten met name worden gebruikt in de cases waar zowel waarden als belangen in het geding zijn. Er is dus een groep situaties waarbij over de volle breedte de strijd wordt aangegaan: waardenaantasting, belangenaantasting, onevenwichtige afweging, niet betrekken van stakeholders en onvoldoende informatie worden alle ingezet om de legitimiteit van het beleid te betwisten.

Maar ook al worden input- en throughput-argumenten vooral in combinatie met outputargumenten gebruikt, ze zijn meer dan ondersteunend en kunnen toch een eigen rol spelen. In een van de voorbeelden, De Bruuk, bleken ze namelijk belangrijk te zijn voor het zoeken naar een manier om uit het conflict te komen.

Tabel 4 Verhouding tussen outputsoorten argumenten in de voorbeelden.

Betwisten van outputputlegitimiteit op grond van	Betwisten van throughput-legitimiteit: onevenwichtige afwegingen	Betwisten van inputlegitimiteit sociaal: niet alle actoren betrokken	Betwisten van inputlegitimiteit inhoudelijk: niet alle informatie betrokken
Waarden en belangen(8)	5 van de 8	5 van de 8	5 van de 8
Waarden (6)	2 van de 6	1 van de 6	5 van de 6
Belangen (3)	1 van de 3	1 van de 3	2 van de 3

4.3 Proces

De voorbeelden zijn niet alleen bekeken op de ingezette argumentatie, maar ook op de manier waarop het proces van betwisten is verlopen. Hierbij ging het om de dimensies die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd: wie betwist het beleid, wie voert het betwiste beleid, met welke middelen wordt het beleid betwist, wat is de intensiteit van het proces?

Wie betwist het beleid?

Redenerend vanuit de dimensie 'wie betwist', herkennen we in de cases het onderscheid tussen lokaal betwist, lokaal en landelijk betwist en landelijk betwist. In de meeste voorbeelden zijn lokale groepen actief. Voorbeelden daarvan zijn: het kappen van bos in Hoorneboeg, het vernatten in De Bruuk of de inzet van grote grazers in de Maashorst. Een aantal andere voorbeelden speelde zowel op lokaal niveau als op landelijk niveau, zoals twist over het kappen van bomen in Salland of het Drents-Friese Wold. Hier mengde de lokale discussies over de waarde van bos zich met de landelijke discussies over de betekenis van bos, onder meer ook voor het vastleggen van CO₂.

Daarnaast onderscheiden we landelijke discussies over de legitimiteit van beleid. Heel zuivere voorbeelden bestaan er eigenlijk niet, omdat natuurbeleid uiteindelijk altijd in een gebied wordt uitgevoerd. Toch zijn er gevallen waarbij het betwisten van beleid zich vooral op landelijk niveau afspeelde. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over de depositie van stikstof op natuurgebied. Het oorspronkelijke landelijke beleid (de zogenoemde PAS-regeling) werd in een deel van de maatschappij niet als legitiem ervaren, waarbij door een niet-lokale milieugroep juridische middelen zijn ingezet om het beleid te veranderen.

Zowel lokale als landelijke legitimiteitsconflicten kunnen zich afspelen tussen de overheid en burgers, maar kunnen ook conflicten zijn waarin groepen burgers tegenover elkaar staan en de overheid daartussen moet kiezen of daartussen moet laveren. Een duidelijk voorbeeld daarvan was de discussie over de aanpassing van het beleid voor de Oostvaardersplassen, waar twee groepen met een heel verschillend natuurbeeld tegenover elkaar stonden.

Wie voert het beleid?

De procesdimensie hangt vanzelfsprekend samen met de partij die wordt aangesproken. Als het om een landelijk discussie gaat, wordt het Rijk aangesproken.

Lokaal zijn er echter nog wat verschillen. In een deel van de voorbeelden worden gemeenten aangesproken, bijvoorbeeld bij de overlast van dieren in de Maashorst, in een ander deel worden uitvoerende organisaties aangesproken, zoals in De Bruuk of bij de kap in het Drents-Friese Wold. In beide gevallen is toch vaak de provincie opdrachtgever of aanstuurder van de maatregelen. In de Oostvaardersplassen en de Amsterdamse Waterleidingduinen werd ook de provincie zelf aangesproken.

Welke middelen worden ingezet?

Wat betreft ingezette middelen hebben we gekeken naar publicitaire middelen, lobbyen, juridische middelen en fysieke middelen (hinderen, vernielen, bedreigen). Publicitaire middelen, variërend van actief gebruiken van sociale media tot landelijke televisie en het lobbyen bij politiek, bestuurders en beleidsmakers, zijn in vrijwel elk voorbeeld ingezet. Daarop onderscheiden de voorbeelden zich niet. In een deel van de voorbeelden zijn ook juridische middelen ingezet. Bij het kappen van bos in Salland bijvoorbeeld niet, maar bij het kappen van bos in het Drents-Friese Wold weer wel. Ook de inzet van fysieke middelen komt in de voorbeelden voor. Dit varieert nogal. Bij de Oostvaarderplassen was dit heel heftig: bedreigingen van boswachters, bijvoeren van dieren, blokkeren, een namaakbom, het is allemaal landelijk in het nieuws geweest. In de Amsterdamse Waterleidingduinen ging het om bedreigingen; in de Horstermeerpolder om een blokkade, in Maashorst om vernieling van hekken.

In grote lijnen zien we een tweedeling, met name tussen enerzijds de processen waarin de publieke discussie wordt gezocht om vooral via de politiek een verandering van beleid te bewerkstelligen, en anderzijds de processen waarbij *ook* juridische middelen worden gezocht om het beleid te veranderen of uitvoeringsmaatregelen tegen te houden. Maar ook in het laatste geval wordt volop gebruikgemaakt van de openbare discussie.

Fasering

In de meeste voorbeelden heeft de twist over beleid betrekking op beleid dat al in de uitvoeringsfase zit. Dit geldt zowel voor landelijk als lokaal betwist beleid. Dat lijkt logisch: dat is de fase waarin mensen echt iets gaan merken van beleid en zich realiseren wat eraan de hand is. Toch zijn er wel degelijk genoeg voorbeelden waar het beleid al voor de uitvoering is betwist. Dan gaat het om de voorbeelden die mensen sterk raken: omvormen van landbouwgrond in natuur (Rhoon), afschieten van herten (Oostvaardersplassen), verzakkingsgevaar van woningen (Horstermeerpolder).

Emoties

Ook al hebben we gesteld dat het moeilijk is om oprechte emoties mee te nemen, hebben we er toch naar gekeken. Daaruit bleek inderdaad dat de vraag of emoties een grote rol hebben gespeeld in het proces moeilijk kan worden beantwoord. In de meeste gevallen is er zeker sprake van mensen die persoonlijk en emotioneel worden geraakt door de uitvoering van het beleid. In een aantal gevallen van overlast speelden emoties een minder grote rol. Dat wil zeker niet zeggen dat mensen in die gevallen niet emotioneel zijn getroffen, maar uit publicaties over de voorbeelden bleek niet dat het een rol in het proces speelde.

Conclusies proces

Het is moeilijk om heel duidelijke conclusies te trekken over typen processen. Toch zien we een paar lijnen. Alle procesdimensies langslopend, zijn de duidelijkste vormen van onderscheid die tussen lokaal en lokaal/landelijk proces enerzijds en landelijk proces anderzijds. Het gaat in deze gevallen om een duidelijk ander type proces, waarin verschillende combinaties van partijen actief zijn.

Processen verschillen ook op grond van de ingezette middelen. We zien vooral verschillen tussen de processen met en zonder de inzet van juridische middelen. Processen waarin een legitimiteitsissue uitsluitend in het publieke en/of het politieke debat aan de orde is en die politiek worden beslist, verschillen van processen die culminerend in een juridische strijd, waarin de rechter uiteindelijk beslist.

De overige procesdimensies vertoonden geen duidelijk beeld dat leidde tot een onderscheid in processtypen. Wel bleek er een voorbeeld tussen te zitten, waarvan we na analyse tot de conclusie kwamen dat dit meer een voorbeeld van een beleidsprobleem is dan van een legitimiteitsprobleem. Dit betreft het ecoduct De Oudste Grond. Deze twist was dermate lokaal, zonder bredere betekenis qua waarden of belangen, dat we dit geen legitimiteitsprobleem zouden willen noemen.

4.4 Samenvattend beeld

Uit de exercitie met voorbeelden komen de volgende dimensies naar voren als meest onderscheidend voor de typering van legitimiteitsproblemen. Zoals in de inleiding gezegd, is dit de resultante van een iteratief proces dat uiteindelijk leidde tot een keuze:

- Voor de argumentatie-as is vooral de kritiek op de te verwachten output van het beleid een belangrijke onderscheidende dimensie. De argumentatie die hierbij wordt ingezet, verwijst soms naar waarden of natuurbeelden en soms naar de aantasting van grote private belangen. Daarnaast kunnen beide aan de orde zijn;
- Voor de proces-as is het onderscheid lokaal en lokaal-landelijk versus alleen landelijk het duidelijkst. Dit zijn andersoortige processen met andere actoren. Daarnaast zijn de ingezette middelen onderscheidend: processen met uitsluitend maatschappelijk-politieke middelen verschillen van processen waarin ook gebruik wordt gemaakt van juridische middelen.

5 Een typologie in vijf verhalen

5.1 Grondslag voor een typologie

Voortbouwend op de twee hoofddimensies argumentatie en proces, eindigde het vorige hoofdstuk met een keuze voor de volgende dimensies om legitimiteitsproblemen te typeren. Voor de argumentatie het onderscheid tussen argumentatie op basis van waarden, belangen en de combinatie ervan, voor het proces van legitimiteitsafkalking de schaal van het proces en de wijze van beslechten van het proces. Nader uitgeschreven geeft dit het volgende overzicht.

Argumentatie

Voor de typologie kiezen we voor de drie klassen die in hoofdstuk 4 zijn beschreven:

- Het beleid wordt betwist op grond van natuurbeelden, natuuridealen of natuurwaarden, hier verder samengevat als waarden.
- Het beleid wordt betwist op grond van belangen. Zoals eerder aangegeven, noemen we dit alleen een legitimatieprobleem als de argumentatie betrekking heeft op zeer zware of veelvoorkomende aantasting van belangen.
- Het beleid wordt betwist op grond van een combinatie van waarden en belangen.

Proces

Voor het proces zijn de vele aspecten gesynthetiseerd tot vier typerende processen (mechanismen):

- *Lokaal-politiek*

Een lokale twist die uiteindelijk via publieke discussie en politieke middelen het beleid probeert te veranderen en uitgroeit tot een twist van algemeen belang. De betwisting van het beleid start bij lokale groepen en breidt zich uit via de publieke opinie naar de politiek.

- *Lokaal-juridisch*

Een lokale twist die uitgroeit tot een twist van algemeen belang en uiteindelijk leidt tot een rechterlijke uitspraak over het beleid. De beleidstwist start lokaal en breidt zich uit met behulp van landelijke organisaties, culminerend in een juridische strijd, die vaak betrekking heeft op de *input* in het besluitvormingsproces.

- *Landelijk-politiek*

De beleidstwist is vooral landelijk, door landelijke organisaties en richt zich op de publieke opinie en de politieke besluitvorming. Een deel van de politieke partijen gaat daarin mee.

- *Landelijk-juridisch*

Landelijke twist via de juridische weg. De beleidstwist is vooral landelijk door landelijke organisaties en richt zich op de juridische onderbouwing van het beleid. Er wordt vooral een juridische strijd gevoerd.

Beide dimensies leveren twaalf combinaties op. Dit zijn in potentie twaalf typen. Omdat dat aan de hoge kant is voor een overzichtelijke typologie, is er een aantal samengevoegd. Daarbij hebben we de volgende overwegingen gevolgd.

De lokale en lokaal/landelijke processen hebben we ingedeeld in drie typen:

- Legitimiteitsproblemen vanwege waardenaantasting (type 1);
- Legitimiteitsproblemen vanwege belangenaantasting (type 3);
- Legitimiteitsproblemen vanwege waarden- en belangenaantasting (type 2).

Voor de landelijke processen is een andere redenering gevolgd. Daarin is het onderscheid tussen waarden en belangen moeilijker te maken dan het onderscheid tussen legitimiteitsproblemen waarin vooral politieke middelen worden ingezet en legitimiteitsproblemen waarin vooral juridische middelen worden ingezet. Vooral het ingezette middel typeert de aard van het proces. Voor de landelijke processen is daarom onderscheid gemaakt tussen:

- processen die een politiek weg inslaan: Landelijk-politiek (type 4)
- processen die een juridische weg inslaan: Landelijk-juridisch (type 5).

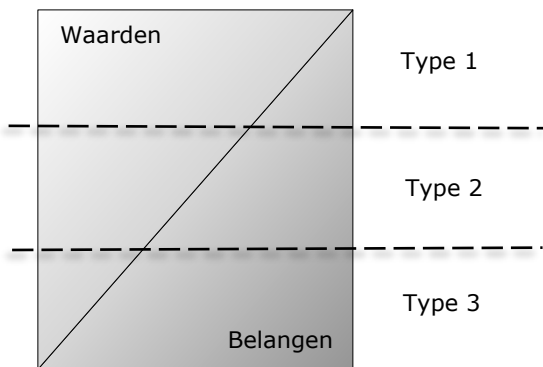
Het verschil zegt mogelijk ook iets over de machtspositie van de actoren. Machtige actoren grijpen eerst naar politieke middelen (lobby); minder machtige actoren beschikken niet over deze toegang en richten zich dan op een juridisch proces.

Het voorgaande resulteert in vijf typen legitimiteitsproblemen. In Tabel 5 zijn deze vijf typen samengevat.

Tabel 5 Vijf typen legitimiteitsproblemen.

Mechanisme		Argumentatie gebaseerd op		
		Waarden	Waarden en belangen	Belangen
Lokaal	Politieke weg	Type 1	Type 2	Type 3
	Juridische weg			
Landelijk	Politieke weg		Type 4	
	Juridische weg		Type 5	

Bij deze typologie nog twee kanttekeningen. Ten eerste is het theoretische verschil tussen argumentatie op basis van waarden en argumentatie op basis van belangen in de praktijk niet altijd eenvoudig te maken. Het gaat om gradaties, waarbij argumenten op basis van waarden en argumentaties op basis van belangen in verschillende verhouding(en) kunnen voorkomen, zoals geïllustreerd in Figuur 2.



Figuur 2 Waarden en belangen in de typologie.

De tweede kanttekening betreft de vraag wat als het begin en het eind van een proces van legitimiteitsafkalving moet worden beschouwd. Soms gaat het om twee processen die elkaar opvolgen en die verschillend kunnen worden getypeerd. In de Oostvaardersplassen bijvoorbeeld ging het eerst om de legitimiteit van het proactief afschieten van potentieel lijdende dieren. Dit was duidelijk een legitimiteitsprobleem, waarin vooral waarden (i.c. dierenrechten) in het geding waren. Dit leidde tot nieuw provinciaal beleid, waarvan de legitimiteit opnieuw ter discussie werd gesteld op grond van het argument dat het beleid niet voldoet aan hogere regelgeving die ecologisch onderzoek voorschrijft, wat onvoldoende heeft plaatsgevonden.

Hieronder presenteren we vijf verhalen die ieder een type legitimiteitsprobleem representeren.

5.2 Eerste verhaal: Fundamentele verschillen in opvatting over natuur (type 1)

Een provincie, natuurorganisatie of gemeente heeft plannen voor de uitvoering van een natuurmaatregel in een natuurgebied of heeft deze deels al uitgevoerd. De ingreep heeft tot doel natuur beter te beschermen, eventueel door de interactie tussen natuur en omgeving beter te reguleren of natuurherstel te bewerkstelligen. Misschien gaat het om een combinatie hiervan.

Een groep omwonenden vindt dat door de ingreep precies datgene wordt aangetast wat zij belangrijk vinden. De natuur waar zij zich mee verbonden voelen, wordt bedreigd. Zij zijn het er niet mee eens dat de natuur die zij belangrijk vinden minder prioriteit krijgt. Misschien vinden zij zelfs dat de mens het recht niet heeft om überhaupt prioriteiten te stellen. De natuur redt zichzelf, dat is juist natuur.

Zij proberen zowel de uitvoerder van de maatregel als de politiek als medeomwonenden in hun standpunt mee te krijgen en zoeken de publiciteit. Er worden bijvoorbeeld handtekeningenacties gestart, borden opgehangen, er vindt veel discussie plaats, in lokale kranten en zeker ook op sociale media. De emoties kunnen hoog oplopen, maar acties die worden uitgevoerd, hebben een sterk inhoudelijke component. De kern van de argumentatie van de omwonenden is dat zij anders denken over natuur, maar in de praktijk zetten zij ook andere argumenten in als die een rol spelen. Bijvoorbeeld het argument dat de maatregelen niet gaan werken of dat het veel te duur is. Ook kan worden ingebracht dat zij en andere betrokkenen helemaal niet zijn betrokken bij het opstellen van de maatregelen.

Omdat het een type ingreep betreft dat op meer plekken in het land plaatsvindt, zijn er meer van dit soort lokale discussies te vinden via internet en sociale media. Dat maakt dat er een landelijke component in het proces komt. Nog enigszins beperkt, als het erom gaat dat actiegroepen elkaar vinden, moreel steun bij elkaar zoeken en elkaar helpen met concrete tips. En al meer, als landelijke organisaties aanhaken bij het lokale proces. Veel ingrepen, of de morele overwegingen die ze oproepen, zijn niet nieuw en kunnen onderdeel zijn van een thema waar landelijke organisaties zich op richten. Deze organisaties hebben ook vaker ervaring met juridische procedures, waardoor ook dit actiemiddel makkelijker ingezet kan worden (bijvoorbeeld het aanhaken van de Dierenbescherming en Faunabeheer bij protesten tegen het afschieten damherten in AWD). Verdere landelijke opschaling vindt plaats als ook landelijke media over de maatregel en het verzet ertegen gaan berichten.

In dit proces van opschaling kan de argumentatie verschuiven. Het kan zijn dat bepaalde argumenten landelijk meer aanspreken dan lokaal. Bijvoorbeeld omdat het daarmee ook een probleem wordt voor landelijke beleidsdiscussies.

De maatschappelijke discussie op veel verschillende locaties en in de landelijke media maakt dat ook de landelijke politiek wordt aangesproken en ingeschakeld. Ook voor landelijke terreinbeheerders gaat het dan niet meer 'alleen' om lokale problemen, denk bijvoorbeeld aan de landelijke achterbanraadpleging van Natuurmonumenten over het kapbeleid. Opschaling kan zo plaatsvinden via het ontstaan van een landelijk netwerk van actiegroepen, via het aanhaken van landelijke (actie)organisaties, via landelijke media en opschaling door de verantwoordelijken voor de uitvoering van of het beleid achter de maatregel. Uiteindelijk kan het effect zijn dat de legitimatie onder het beleid bij zoveel partijen is afgekalft dat het beleid wordt aangepast. De landelijke discussie over het kappen van bomen leidde bijvoorbeeld tot de ontwikkeling van een nieuwe bosstrategie.²

Een voorbeeld van type 1 is de Sallandse Heuvelrug, zie kader 1.

² Op 20 mei 2019 informeert minister Carola Schouten de Tweede Kamer over het voornemen om een bossenstrategie te ontwikkelen. En geeft zij haar reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op een tweetal burgerbrieven over de overwegingen van Staatsbosbeheer over houtkap en beantwoordt de minister Kamervragen over bomenkap. (<https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/kamerbrief-over-ontwikkeling-van-een-bossenstrategie/>).

Kader 1: Sallandse Heuvelrug

Op de *Sallandse Heuvelrug* werken Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer in opdracht van de provincie Overijssel aan een ecologische verbindingzone van de centrale heide naar het open landschap in de omgeving van het Varkensbos/Helhuizen. Hiervoor moet er bos gekapt worden. Dit is gebaseerd op een Natura 2000-beheerplan van mei 2016. Bij de start van de uitvoering in april 2017 zijn informatiebijeenkomsten gehouden en sessies georganiseerd waarin direct omwonenden kunnen meedenken over specifieke onderdelen van de herinrichting. Een van de aanwezigen voelt zich op de informatiebijeenkomst in april overvallen door 'de voldongen feiten' en richt 'Red het Helhuizenbos' op. Hij gaat op allerlei manieren inhoudelijk de discussie aan.

Ook landelijk ontstaat er weerstand tegen de grote hoeveelheden bos die in Nederland dreigen te verdwijnen. Actiegroepen en stichtingen uit verschillende delen van het land schrijven in mei 2017 een ingezonden brief 'Ontbossing Nederland', die op verschillende websites is te vinden. Ook verschijnen er artikelen in landelijke dagbladen over boskap en ook het tv-programma *De Monitor* besteedt hier aandacht aan. Naast gebrek aan draagvlak voor kap spelen het effect van het kappen van bossen op klimaatverandering en stikstof een steeds grotere rol in de discussies. De uitspraak van de Raad van State in mei 2019 – het Nederlandse stikstofbeleid is in strijd met Europese natuurwetgeving – is bijvoorbeeld voor actiegroep Red het Helhuizenbos een reden om te vragen om herziening van de kapplannen op de Sallandse heuvelrug. Natuurmonumenten organiseert een landelijke raadpleging van de achterban en besluit het kapbeleid aan te passen. Ook Staatsbosbeheer overweegt of de doelen met minder kap bereikt kunnen worden. woordvoerders van Natuurmonumenten en van Staatsbosbeheer laten weten dat Natuurmonumenten voorlopig stopt met de grootschalige kap van bomen op de Sallandse Heuvelrug.

De Provincie Overijssel besluit om de plannen gefaseerd uit te voeren, tussentijds te monitoren en te bekijken of verder kappen noodzakelijk is. Natuurmonumenten wil, als op een later moment wel weer gekapt wordt, dat het gekapte bosoppervlak wordt gecompenseerd. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hebben leden en omwonenden uitgenodigd om dit samen met boswachters in het gebied te bekijken. Het doel van dit proces is de eerdere doelen wel behalen, met als toegevoegd doel het zo veel mogelijk vasthouden van CO₂.

(Bron: De Haas et al., 2019)

5.3 Tweede verhaal: Belangenaantasting roept fundamentele vragen over waarden op (type 2)

In een gebied wordt gestart met een nieuwe maatregelen in het kader van natuurbeheer. De maatregelen zijn gebaseerd op een plan dat is goedgekeurd door hogere overheden. In andere, vergelijkbare gebieden in het land speelt hetzelfde. Je kunt zelfs spreken van een algemene trend waar velen heel blij mee zijn. Er is uitgebreid over overlegd met organisaties en met gemeenten. Ook is er uitgebreid onderbouwend onderzoek gedaan. Het plan heeft ter visie gelegen en in verschillende regionale media is erover gepubliceerd. Uitvoerende organisaties gaan ermee aan de slag.

Toch blijkt niet iedereen enthousiast. Mensen die direct worden geconfronteerd met de maatregelen verwachten er last van te krijgen, of hebben er al last van. Het gaat om heel concrete zaken: ze mogen niet meer in een gebied komen; er lopen gevaarlijke dieren los rond; honden mogen niet meer worden uitgelaten, auto's worden beschadigd.

Hierover gaan zij klagen. Op voorlichtingsavonden stellen ze dat er geen rekening is gehouden met hun belang. Daarbij wordt duidelijk dat de verschillende vormen van communicatie hen niet hebben bereikt. Of misschien beseften ze pas wat de maatregelen betekenden toen ze concreet werden. Deze mensen laten van zich spreken. Ze gebruiken Facebook, bereiken de lokale pers, spreken gemeenteraadsleden en ambtenaren aan. Die zitten in een lastig parket. In allerlei vormen van overleg hebben zij zich gecommitteerd. En is er niet heel veel tijd gestoken in communicatie?

De tegenstand groeit. Soms wordt niet alleen de publiciteit gezocht, maar worden ook verantwoordelijken of mensen die verantwoordelijk worden gehouden geïntimideerd. Anderen stappen naar de rechter. Ze vinden niet altijd de juridische argumenten die werken, omdat het moeilijk is om inhoudelijke bezwaren formeel te verwoorden.

Tijdens al deze acties wordt steeds duidelijker dat er niet alleen sprake is van de aantasting van concrete belangen van mensen, maar dat er ook heel andere waarden en opvattingen over natuur aan de orde zijn die tot dan toe impliciet zijn gebleven. Er komt steeds meer landelijke publiciteit. Landelijke organisaties gaan zich roeren. Inhoudelijk verschuift de discussie steeds meer naar de fundamentele vragen, maar de lokale voorbeelden blijven genoemd worden.

Omdat de onderliggende waarden pas in tweede instantie, in het protest duidelijk worden – na alle formele besluitvorming en na het vastleggen van regelgeving – worden de klachten geïnterpreteerd als weerstand tegen verandering of als onderbuikgevoel. Onderbuikgevoel of niet, zolang deze blijven bestaan, blijft de legitimiteit van het beleid afkalven.

De opkomst van nieuwe diersoorten (soms gepland, soms spontaan) zoals wolven, grote grazers, bevers of halsbandparkieten, laat zien dat achter een belangenstrijd heel verschillende opvattingen over natuur schuil kunnen gaan. In eerste instantie vinden veel mensen het prachtig. Maar als gebruikers van de natuur ondervinden ze er last van. Ze kunnen niet overal meer komen, honden moeten aangeliend blijven of zijn bang voor deze nieuwe dieren. Maar impliciet blijkt deze overlastdiscussie ook te gaan over de vragen of die dieren bij de Nederlandse natuur horen of niet, of er wezenlijk verschil is tussen de spontane komst en het (her)introduceren van soorten en wat überhaupt de 'plek' van de natuur in de samenleving is.

Een voorbeeld van type 2 is de Posbank, waar maatregelen worden genomen om de bezoekersstromen beter te reguleren (zie kader 2).

Kader2: Posbank afsluiten voor verkeer

Natuurmonumenten ziet met name op zondag te grote verkeersdrukte, lukraak geparkeerde auto's, wat ook hinderlijk is voor wandelaars, wielrenners en ruiters. De gemeente Rheden krijgt veel klachten en wil in 2019, om het verkeer aan banden te leggen, de Beekhuizenseweg afsluiten. Natuurmonumenten maakt aparte routes voor wandelaars, mountainbikers en ruiters om de bezoekersstromen beter te regelen.

Er spelen veel verschillende belangen in het gebied. De Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging (KNMV) en de Motorrijders Actie Groep (MAG) zijn tegen de afsluiting. De KNMV overweegt een rechtszaak, want "Motorrijders veroorzaken geen files." Modelvliegers en ook een enkele horecaondernemer zijn tegen. Wielrenners en Fietsersbond Rheden Rozendaal zijn blij, voelen zich veiliger. Lokale belangenorganisaties en politieke partijen zijn blij dat Rheden maatregelen wil nemen, maar vragen zich af of de voorgestelde afsluiting de oplossing is: Natuurmonumenten veroorzaakt zelf de groei in bezoekersaantallen, bijvoorbeeld door de aanleg van mountainbikeroutes. "Dit is een natuurgebied, weet je nog?" Ook andere maatregelen van Natuurmonumenten zoals het kappen van bomen gaan een rol spelen in de discussie. Natuurmonumenten geeft uitleg over het kappen en over de mountainbikeroutes, maar stelt ook dat juist wandelaars vaak voor overlast zorgen door over paden te lopen waar dat niet is toegestaan. Het voornemen is om meer toezicht te houden.

Een bezoeker: "Een paar jaar geleden zaten we een kwartier na zonsondergang rustig bij een paddenpoel op de Posbank en kregen een parkeerboete vanwege het te late tijdstip. Veel later, maar toch: Gemeente Rheden heeft een vergunning gegeven voor een wanstaltig hotel 100 m verderop, dat er inmiddels staat, veel auto's, bomen weggehaald, werkverkeer, gasten. Dat voelt dan niet goed." En: "Er zijn verder veel motorcrossers op de Posbank en als je de politie daarover belt, gebeurt er niks. Wat wordt daar nou gehandhaafd?" (mondelinge mededeling bezoeker Posbank).

Er wordt besloten om de Beekhuizenseweg in het weekend en op feestdagen te sluiten voor gemotoriseerd verkeer. Bewoners van de Schietberseweg vrezen hierdoor extra drukte op hun nu al drukke weg en komen in verzet. Zij wijzen erop dat de Posbank wel een pretpark lijkt en vragen om een aanpak van alle problemen tegelijk. Uiteindelijk besluit de gemeente eerst onderzoek te laten doen, waarmee de afsluiting voorlopig van de baan is.

(Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)

5.4 Derde verhaal: zware aantasting van lokale belangen groeit uit tot algemene kritiek op beleid (type 3)

In het kader van het natuurbeleid, waar de provincie, uitvoerende organisaties, terreinbeheerders, gemeenten en andere partijen lang over hebben overlegd, worden maatregelen genomen om de natuur te beschermen, te herstellen of te ontwikkelen. De maatregelen passen goed in bestaand beleid. Het besluitvormingsproces levert wel discussie op, maar er is een voldoende grote meerderheid voor uitvoering ervan.

Bij het bekendmaken van de plannen of bij uitvoering van de maatregelen blijkt dat omwonenden voor schade of overlast vrezen. Dit kan heel divers zijn: huizen worden minder waard, bewegingsvrijheid wordt belemmerd, uitzicht wordt beperkt, er worden bezoekers aangetrokken waar men niet op zit te wachten. Omdat het om belangen gaat die dicht bij het persoonlijk leven staan, hebben de maatregelen een zware emotionele impact.

Bewoners komen daarom in actie tegen de maatregelen. Zij zoeken publiciteit en lobbyen om de maatregelen tegen te houden. Vaak komen ze daarbij terecht in technische discussies over de mogelijke effecten van de maatregelen. Zij vechten rapporten aan en vragen om alternatief onderzoek. Men stapt naar de rechter, maar krijgt vaak geen gelijk omdat het beleid formeel goed is ingekaderd.

In de loop van dit proces blijkt dat hetzelfde zich ook op veel andere plekken voordoet, waar vergelijkbare maatregelen worden getroffen. Verder wordt in het verloop duidelijk dat het om echte belangenaantasting gaat en niet om 'gezeur' van enkele bewoners. Het blijkt om echt meer te gaan dan vallende bladeren in de herfst. Op dat moment wordt het een legitimiteitsprobleem. De vraag die dan opkomt is: op grond van welk belang kan de overheid bewoners zoiets aandoen?

Soms blijven dergelijke conflicten jarenlang slepen, soms doven ze uit, omdat mensen eieren voor hun geld kiezen of omdat een rechter een duidelijke uitspraak doet ten gunste van een van de partijen. Ook kan het voorkomen dat mensen verhuizen om problemen te ontlopen. Maar ook het beleid kan in een nieuwe fase komen en inhoudelijk gaan schuiven of men gaat op zoek naar een compromis.

Een voorbeeld van type 3 is De Bruuk in Gelderland (zie kader 3).

Kader 3: Zware belangenaantasting

De Bruuk is een N2000-gebied in Gelderland, een moerasgebied met blauwgrasland, 100 ha groot, van Staatsbosbeheer. Om verdroging en verzuring tegen te gaan, wordt besloten de grondwaterstand te verhogen. Dit leidt tot onrust bij eigenaren van woningen en percelen, zij vrezen schade aan woningen en onbegaanbare percelen. Hun belangen, vinden zij, zijn onvoldoende in het beheerplan gewaarborgd. Hoewel in het plan staat dat maatregelen pas worden uitgevoerd nadat is voorkomen dat natschade (beperkt) aan huizen en tuinen zal optreden, is toch voordien met de uitvoering van de maatregelen begonnen. Eigenaren vinden dat monitoring van gevolgen bij hun huizen en tuinen en compensatie van natschade in het beheerplan vastgelegd had moeten worden.

Mensen hebben het gevoel dat Staatsbosbeheer van tevoren onvoldoende heeft nagedacht over de gevolgen voor de eigenaren, wat leidt tot argwaan en agressie. Bewonerscollectief De Bruuk brengt bezwaren naar voren in een procedure bij de Raad van State. Behalve het argument dat hun belangen onvoldoende zijn gewaarborgd, worden ook andere argumenten naar voren gebracht: het beheerplan zou zijn gebaseerd op verouderde en mogelijk onbetrouwbare gegevens over het voorkomen en de verspreiding van habitattypen; het ontbreken van toetsbare instandhoudingsdoelen; de maatregel is niet nodig, het habitatype blauwgraslanden maakt al een goede ontwikkeling door. De zitting vindt plaats in januari 2018, maar leidt niet tot door het bewonerscollectief gewenste wijzigingen.

Toch volgen er keukentafelgesprekken. Het bewonerscollectief De Bruuk krijgt de mogelijkheid om op kosten van de provincie een hydroloog in te huren, die namens hen kritisch mee kan kijken naar de onderzoeken van provincie en waterschap. Er wordt afgesproken dat de effecten van de vernatting worden gemonitord. Dit neemt veel argwaan weg. Het uitgangspunt, realisatie blauwgrasland, is overeind gebleven, en er is toegevoegd dat inspraak zal plaatsvinden bij nevenmaatregelen om overlast te voorkomen.

Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst.)

5.5 Vierde verhaal: natuurbeleid verliest politieke steun (type 4)

Een overheid voert al jaren natuurbeleid op basis waarvan allerlei plannen zijn gemaakt. Er lopen diverse projecten voor de uitvoering ervan. De effecten daarvan worden concreet merkbaar voor natuurorganisaties en andere maatschappelijke groepen. Zij zien wat de effecten van het beleid zijn voor de natuur, voor de woningbouw, voor het verkeer, voor de recreatie. Dat leidt hier en daar tot maatschappelijk weerstand, maar het gaat om staand beleid en de weerstand krijgt niet meteen weerklank in politieke organen.

De weerstand kan voortkomen uit een diversiteit van allerlei opvattingen. Bijvoorbeeld andere inzichten over wat voor soort natuur belangrijk is; kritiek op de grote aandacht voor 'ecologennatuur' in tegenstelling tot aandacht voor 'gewone' natuur.

Het gaat dus om een principiële discussie over de doelen van het beleid in het algemeen, maar ook om de effectiviteit (zo lukt het nooit om de doelen te realiseren) en de efficiëntie van het beleid (veel te grote investering voor een beperkt effect). Denk bijvoorbeeld aan de kritiek op agrarisch natuurbeheer: het is duur en de grutto gaat toch achteruit.

De weerstand kan ook voortkomen uit de effecten van het beleid op andere sectoren. Zoals Nederlands Agrarisch Jongeren Contact, de organisatie van jonge boeren, die stelden dat: omzetten van landbouwgrond in natuur "een misdaad tegen de menselijkheid is" (*Agrarisch Dagblad*, 16 april 2008), omdat alle grond nodig zou zijn voor de mondiale voedselvoorziening.

Deze weerstand gaat in de politieke arena's en de circuits daaromheen steeds meer een rol spelen: belangenorganisaties en lobbyorganisaties roeren zich in het openbaar en in de lobby. Beleidsmakers ervaren onrust en druk van buiten. Opinieleiders keren zich tegen hen. Hoewel er meerdere invalshoeken zijn krijgt de kritiek meer en meer steun bij politieke partijen. Op een gegeven moment ontstaat er, misschien na een verschuiving in de politieke verhoudingen na verkiezingen, een meerderheid in de politiek die het niet langer eens is met het staande beleid en het beleid wil aanpassen.

Door in te grijpen in staand beleid kan een nieuw legitimitieitsprobleem ontstaan, met name bij maatschappelijke groepen die het oude beleid ondersteunden en die menen dat de overheid niet betrouwbaar is. Hoewel er groepen blij zullen zijn met de aanpassingen van het beleid, er was immers sprake van weerstand, kan dit wel het vertrouwen aantasten bij overheden, organisaties en burger(groepen) die een rol hadden in het lopende beleid en de lopende processen. Meestal zal het enige tijd duren voordat nieuw beleid opnieuw tot politieke steun leidt.

Een voorbeeld van type 4 zijn de ontwikkelingen rondom de EHS tijdens kabinet Rutte I (zie kader 4).

Kader 4

In 1990 besluit kabinet-Lubbers III een ecologische hoofdstructuur (EHS) aan te leggen om de natuurwaarden in Nederland versterken, waarin o.a. wordt ingezet op het realiseren van nieuwe natuur, door aankoop en omvorming van landbouwgrond. De uitvoering komt in handen van provincies en gemeenten. Er zijn successen, zoals de Oostvaardersplassen, natuurontwikkeling Millingerwaard of Plan Tureluur en in 2000 komt Europa met het Natura 2000-beleid, geïnspireerd op de EHS. Maar er ontstaan ook (heftige) discussies, onder andere als gevolg van weerstand bij het publiek als in de winter grote grazers in de Oostvaardersplassen sterven. Dat zijn bijvoorbeeld discussies over de ecologische meerwaarde van natuurontwikkeling of agrarisch natuurbeheer, tussen ecologische experts onderling, maar ook tussen experts, burgers en volksvertegenwoordigers. De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2005) bevat nog wel extra maatregelen, zoals ecoducten, om barrières te overwinnen. Maar als in 2007 de kredietcrisis start, ligt de EHS onder vuur. Het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en de Vereniging Nieuwe Natuur? Nee! Verzetten zich bijvoorbeeld tegen overheidsplannen om landbouwgronden om te zetten in natuur. De landbouw streeft naar schaalvergroting, terwijl milieueisen rond EHS en N2000 de grondprijzen opdrijven. LTO klaagt dat Nederland op slot gaat. Steeds meer dagbladen schrijven kritischer over de EHS. Maar er zijn ook positieve initiatieven: zoals in Oldambt, waar drie boeren 200 ha akkerbouwland omzetten in natuur of de boeren op Texel, die in 2009 het initiatief nemen om de EHS af te ronden.

Het CDA wil de natuurplannen opnieuw tegen het licht houden (2008). Een argument daarvoor is dat landbouwgebieden vaak meer 'natuurbeleving' bieden dan afgesloten natuurterreinen. De minister zegt toe soepeler om te willen gaan met het creëren van natuur op landbouwgrond, maar wil de EHS nog wel afmaken. Balkenende klaagt in 2009, tevergeefs, bij de Europese Commissie dat Nederland op slot gaat door Natura 2000. Maar bij de Brede Heroverweging (2010) wordt de EHS nog ontzien. Hoewel zij kritiek hebben, onderschrijft de landbouworganisatie LTO een gezamenlijk manifest, met onder meer Natuurmonumenten en SBB, om de regeringsformatie te beïnvloeden ten gunste van de EHS. Aan de andere kant strijden sommige experts tegen de aanpak EHS en Natura 2000 en tegen agrarische natuur, omdat het beleid niet effectief is en zich op de ongewenste vormen van natuur richt, want 'echte natuur is geen natuur van boeren want landbouw en natuur gaan niet samen' (Trouw, 2010).

Voor de afgesproken einddatum (2018) besluit Kabinet Rutte I in 2011 de EHS, inmiddels Nationaal Natuurnetwerk geheten, te versoberen: geringere omvang, verbindingzones worden geschrapt, geen verdere grondverwerving en na 2021 geen verdere investeringen. Het PBL voorziet een versnelde achteruitgang van de natuurkwaliteit en problemen bij het halen van internationale verplichtingen. Het heeft ook consequenties voor de provincies. De provincie Flevoland bijvoorbeeld werkt sinds 2006 aan de realisatie van de ecologische verbindingzone OostvaardersWold en heeft grondverwerving, daartoe aangespoord door het Rijk, voortvarend aangepakt. Nu het Rijk terugkomt op eerder vastgesteld beleid en ook niet meer wil mee betalen, komt de opdracht te vervallen, terwijl er al (uitstekende) landbouwgronden zijn aangekocht of daar afspraken over zijn gemaakt.

Daarnaast komt de ontwikkelruimte voor andere ruimtelijke functies in het geding. OostvaardersWold was namelijk natuurcompensatie voor de verbreding van de A6, uitbreiding van een industrieterrein en woningbouw. De provincie vecht het terugkomen op afspraken door het Rijk aan bij de Bestuursrechter, maar dat beroep van de provincie wordt verworpen. Staatsbosbeheer had de boeren op de grond van het OostvaardersWold al de pacht opgezegd, maar verpacht deze grond nu opnieuw aan hen.

(Bron: Klijn, 2011; (Dekker, J.N.M. (2011) en diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)

5.6 Vijfde verhaal: het beleid wordt betwist op zwakke juridische onderbouwing (type 5)

De overheid heeft een nieuwe vorm van natuurbeleid ontwikkeld. In het vooroverleg bleek dat dit niet goed zou vallen bij natuurbeschermingsorganisaties. Deze verwachten een negatief effect op de natuur. Hun lobby bij de Tweede en de Eerste Kamer heeft niet geholpen. De samenstelling van beide Kamers is zo dat de minister voldoende steun voor het nieuwe beleid heeft gevonden.

Bij de uitvoering van het beleid blijkt echter dat een of meer belangenorganisaties niet overtuigd zijn van de juridische grondslag van het beleid, met name omdat het niet aan Europese afspraken voldoet of in tegenspraak is met andere wetgeving. Zij beginnen een rechtszaak en blijken die te winnen. Het beleid kan niet doorgaan.

Het beleid heeft nu een juridisch legitimiteitsprobleem. Het moet worden teruggedraaid en andere maatregelen moeten worden genomen om internationaal afgesproken doelstellingen te realiseren. Sommige ambtenaren geven aan dat ze dit hadden verwacht, maar dat dit geluid in het interne proces het niet heeft gehaald.

Een juridisch legitimiteitsprobleem kan ertoe leiden dat (nieuw) beleid wordt tegengehouden.

Maar er is een andere variant, waarin de overheid door middel van een proces wordt aangesproken op niet of te zwak optreden. Het Urgenda-proces, waarin de overheid wordt aangesproken op het niet nakomen van internationale afspraken, is hiervan een voorbeeld. Een overheid die iets moet doen maar dit niet doet, verliest ook aan legitimiteit.

Voorbeelden van type 5 zijn beschreven in kader 5 en 6.

Kader 5: Beleid wordt aangesproken op juridische grondslag

In 2015 voert Nederland het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in, om de stikstofdepositie op natuur te verminderen, de stikstofgevoelige natuur te herstellen en tegelijkertijd economische (stikstof uitstotende) activiteiten mogelijk te maken. Vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen ten gunste van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kon via de ontwikkelingsruimte alvast toestemming gegeven worden voor activiteiten in en rond deze gebieden. Een ruime Kamermeerderheid stemde destijds in met de PAS.

Kritiek op het PAS was er vanuit de milieubeweging. Milieuorganisaties vechten het PAS juridisch aan en dienen beroepen in bij de Raad van State tegen de Natuurbeschermingswetvergunningen die zijn verleend in het kader van de PAS. In mei 2019 concludeert de Raad van State dat de beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet. Het PAS is daarmee per direct als beleidskader voor de Wet Natuurbescherming komen te vervallen. Hierdoor konden geen nieuwe vergunningen meer worden afgegeven. Beleidsherziening is noodzakelijk geworden.

Het kabinet stelde in juni 2019 het Adviescollege Stikstofproblematiek in, onder voorzitterschap van Johan Remkes. Deze commissie heeft meerdere adviezen uitgebracht over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek. Zij adviseerde om de bron- en natuurherstelmaatregelen beter op elkaar af te stemmen en om meer dwingende en ambitieuzere doelen te formuleren voor stikstofemissiereductie en die wettelijk te verankeren om duidelijkheid te geven richting de landbouw.

(Uittreksel uit: Sanders et al., 2020, p. 71-72.)

Kader 6: De overheid doet niet wat zij moet doen

In 2011 is de Vereniging Das & Boom een eerste juridische procedure tegen de staat begonnen, die de voorgenomen bezuinigingen op natuurbeheer moeten voorkomen. De natuurbeschermingsorganisatie heeft een formele klacht ingediend bij de Europese Commissie, omdat Nederland met dit beleid het Europese recht zou schenden. De klacht richt zich tegen het Nederlandse natuurbeleid, dat volgens de organisatie indruist tegen internationale verdragen. Nederland heeft al in 1982 vastgelegd dat de soorten die op dat moment in Nederland voorkwamen, beschermd zijn en de omstandigheden waarin zij leven, zullen worden verbeterd. In verschillende internationale verdragen die daarop volgden, is deze verplichting steeds herhaald.

De laatste tien jaar zijn die inspanningen voor soortenbescherming afgenomen. In plaats van tweehonderdtwintig subtiele ecologische verbindingzones tussen natuurreservaten, werden slechts zeven robuuste verbindingen gepland. Het nieuwe kabinet heeft de ontwikkeling van deze natuurzones stopgezet en bezuinigt daarnaast zestig procent op het natuurbeheer. Verder, zo schrijft Das & Boom, dreigt Nederland te besluiten de Hedwige-polder niet terug te geven aan de natuur en komt de staat terug op de internationale afspraak de Haringvlietsluizen op een kier te zetten. Dat had vismigratie moeten stimuleren.

Was het eerder al duidelijk dat Nederland de internationale natuurdoelen niet zou halen, met de aangekondigde bezuinigingen gaat de natuurkwaliteit en biodiversiteit met sprongen achteruit, zegt Das & Boom. De klacht gaat specifiek in op één soort, de hamster, omdat dit beestje in Brussel bekend is. Na een juridische strijd werd Nederland in het verleden gedwongen een fokprogramma voor dit diertje op te zetten en de soort te herintroduceren.

(Bron: diverse internetbronnen (zie literatuurlijst).)

6 Handelingsperspectieven

6.1 Inleiding

Handelingsperspectieven zijn samenhangende complexen van handelingen waarmee een individu of organisatie kan reageren op een probleem of uitdaging. Handelingsperspectieven zijn geen protocollen of algoritmische voorschriften die dwingend een bepaalde opeenvolging van handelingen voorstellen, maar meer een filosofie van optreden. In dit hoofdstuk beschrijven we handelingsperspectieven voor overheden voor het voorkomen van of omgaan met het afkalven van de legitimiteit van natuurbeleid, uitgaande van de typen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Daarbij maken we onderscheid tussen het voorkomen van deze beleidsafkalving en het handelen op het moment dat de legitimiteit al aan het wegzakken is.

In het vorige hoofdstuk hebben we drie vormen van legitimiteitsafkalving onderscheiden die beginnen op een lokaal niveau. Eén waarin waarden en natuurbeelden worden betwist, één waarin het gaat om heftige belangen aantasting en een mengvorm. De eerste twee leiden tot een verschillend ideaaltypisch perspectief op de handelingsopties van de overheid. Deze worden besproken in paragraaf 6.3 en 6.4. In paragraaf 6.5 worden opties besproken die bij beide van belang zijn.

Handelingsperspectieven voor legitimiteitsafkalving op grond van maatschappelijke en politieke argumenten op landelijk niveau (het vierde type) komen naar voren in paragraaf 6.6 en die op grond van juridische argumenten (het vijfde type) in paragraaf 6.7. In de laatste paragraaf gaan we in op een aantal meta-handelingsperspectieven.

6.2 Waarden betwist (type 1)

In legitimiteitsafkalving waarbij natuurwaarden, -opvattingen en -beelden worden betwist, staan meestal maatschappelijke waardencomplexen tegenover elkaar waarbij een van de twee in het beleid de overhand heeft. Het gaat om een maatschappelijke tegenstelling die zich manifesteert in conflicten met de overheid en soms ook tussen burgers onderling. Op de achtergrond speelt een proces van maatschappelijke tegenstellingen.

Dit maakt dat de analyse van Brandsma (2016) over polarisatieprocessen relevant wordt. Brandsma heeft een conceptueel model ontwikkeld dat ervan uitgaat dat:

- tegenstellingen constructies zijn op basis van identiteitskenmerken;
- dat de tegenstelling gevoed worden in processen;
- dat subjectiviteit en gevoel een grotere rol spelen dan feiten en rationele argumentatie.

In een proces van polarisatie kunnen mensen volgens Brandsma vijf verschillende rollen spelen of daarin terechtkomen. Kort aangeduid zijn dit:

- *Pushers*, die het debat aanjagen, extreme uitspraken doen en druk uitoefenen om te kiezen.
- *Joiners*, de aanhangers van de pushers, die de pushers op allerlei manieren ondersteunen.
- *Stille midden*, mensen die neutraal, genuanceerd of onverschillig zijn.
- *Bruggenbouwers*, die de polarisatie willen bestrijden. Als een bruggenbouwer alleen rationeel en argumentatief te werk gaat, zonder empathie en aandacht voor gevoelens, is de kans groot dat deze de tegenstellingen alleen maar versterkt. Deze rol kan echter ook wordt ingevuld als depolariserende strateeg, die wel met empathie te werk gaat.
- *Zondebok*, die altijd wel wordt gevonden op het moment dat de polarisatie maximaal is. De klassieke bruggenbouwer loopt kans om in deze rol terecht te komen.

Het handelingsperspectief dat Brandsma aanraadt, heeft de volgende kenmerken:

- Verander de doelgroep: niet de polen bestrijden, maar het midden versterken, wat niet wil zeggen dat de polen actief genegeerd moeten worden;
- Verander het onderwerp: niet de identiteits-talk van de pushers, maar de agenda van het midden;
- Verander van positie. Niet boven de partijen, maar een geloofwaardige positie in het midden;
- Verander de toon: spreek niet in goed, fout, gelijk of ongelijk, maar adresseer de gevoelsdynamiek.

Het door Brandsma aanbevolen handelingsperspectief lijkt relevant om te voorkomen dat tegenstellingen tot conflicten uitgroeien en daarmee legitimiteitsproblemen versterken. Dit handelingsperspectief zou kunnen worden uitgevoerd door te investeren in de volgende onderwerpen.

Investeren in gedeelde probleemanalyse

De aanbevelingen van Brandsma kunnen in een vroege fase van de beleidsvorming of planvorming vorm krijgen door met name de problemen centraal stellen en niet te snel over te gaan naar specifieke oplossingen. In de Amsterdamse Waterleidingduinen bijvoorbeeld, waar een conflict speelde over het bejagen van damherten vanwege verkeersoverlast en overbegrazing, was dit een van de lessen die door de terreinbeheerder werd geformuleerd. Deze stelde voor om niet te beginnen met een eigen oplossing voor de overbegrazing en overlast door damherten, maar deze problemen in discussie te brengen en daaruit oplossingen te laten voortkomen (De Haas et al., 2020).

Daarbij is het belangrijk om niet te sterk te focussen op principiële verschillen tussen twee waarden (niet doden van dieren versus verkeersdoden) of natuurbeelden (dierentuin natuur versus echte natuur), maar om de specifieke invulling ervan centraal te stellen, waardoor misschien een technisch, ruimtelijk of temporaal compromis mogelijk wordt. In veel gevallen is ruimtelijke zonering een middel dat een compromis mogelijk maakt. Hiermee wordt ook het *stille midden* aangesproken.

Investeren in lerende planvorming

In samenhang daarmee lijkt het belangrijk om de planvorming niet als technisch proces maar als leerproces vorm te geven. Bij trajecten in besluitvorming die lang duren is het van belang om beter te borgen dat mensen zijn betrokken, niet alleen op bepaalde formeel daarvoor vastgestelde momenten. In sommige gevallen zijn vormen van gebiedscoöperaties een optie. Ook daarmee krijgt het *stille midden* meer ruimte. In het natuurbeleid worden veel plannen nog 'technisch' opgesteld, door deskundigen. Omdat in de praktijk er veel betrokkenheid is van gebruikers van gebieden, of van omwonenden ligt het voor de hand om gebruik te maken van een leerstrategie, waarbij lokale kennis van zowel bewoners, als van medewerkers in het veld van beherende organisaties (uitvoerders van het beleid), waarbij zowel het ecologische als het sociale aspect in beeld komt. Het gaat dan om het ontwikkelen van gezamenlijke kennis en ervaringen, door partijen mogelijkheden te geven om zelf expertise op te doen. Hierbij kunnen ook andere communicatievormen dan alleen verbale communicatie of communicatie in schrift worden gehanteerd. Dit kan ook helpen ruis te voorkomen als gevolg van te 'technisch' taalgebruik, zoals een uitspraak als "in een biotoop ga je niet wandelen". (<https://www.trouw.nl/nieuws/natuurbehoud-we-moeten-verder~be28d851/>).

Investeren in compromissen of derde opties

Tijdens de planuitvoering is de ruimte om tegenstellingen te overbruggen veel moeilijker. Alle besluiten zijn al genomen; uitvoeringsorganisaties zijn aan zet. Als pas dan blijkt dat er grote tegenstellingen bestaan, is er minder speelruimte om plannen nog te veranderen of compromissen te zoeken. Toch zijn er ook dan mogelijkheden om met betrokkenen te zoeken naar compromissen die ook tegemoetkomen aan andere natuurwaarden. Soms is het mogelijk om in de details van zonering nog een aantal verschuivingen aan te brengen of kan er een andere invulling van een deel van het plan of het terrein worden gevonden die wel aan de verschillende doelstellingen tegemoetkomt. Het actief zoeken hiernaar is iets dat een middengroep vaak zal aanspreken.

6.3 Zware belangenaantasting (type 2)

Een legitimiteitsprobleem waarin zware belangenaantasting aan de orde is, is niet goed te beschrijven in termen van het polarisatiemodel. Maar bij zware belangenaantasting gaat het om het natuurbelang

waarvoor de overheid heeft gekozen versus particuliere belangen. Daarmee ontstaat een ander soort legitimiteitsprobleem dan dat op basis van waarden. Dit heeft gevolgen voor het handelingsperspectief van overheden en leidt ook tot andere investeringsonderwerpen.

Investeren in het identificeren van belanghebbenden

In veel conflicten komen betrokkenen pas in het geweer als het duidelijk is welke concrete maatregelen worden getroffen. Voorlichting, inspraakavonden, momenten van bezwaar maken hebben ze gemist of daar hadden ze geen belangstelling voor. Ook als de overheid een vorm van participatieve planvorming heeft ingezet, gaat dit soms voorbij aan belanghebbenden. Daarom is het de moeite waard om in een vroeg stadium actief op zoek te gaan naar belanghebbenden. Wie zou last kunnen krijgen van het plan? Planopstellers zijn vaak vervuld van de inhoud van het plan waardoor ze dit over het hoofd zien.

Investeren in verminderen van negatieve effecten of compenseren

Zeker bij belangen aantasting zijn er mogelijkheden om zowel bij de planvoorbereidings- als planuitvoeringsfase te zoeken naar het afzwakken van negatieve effecten of compenseren hiervan. In zo'n geval is het bijvoorbeeld een optie om een budget beschikbaar te stellen waarmee belanghebbenden zelf een onderzoek kunnen laten doen.

Investeren in transparantie

In detail zijn er vaak nog wel mogelijkheden om plannen deels aan te passen, maar daarnaast is het juist bij dit type legitimiteitsproblemen erg belangrijk dat processen transparant zijn. Dit zal legitimiteitsproblemen niet oplossen, maar kan wel verdere afkalving voorkomen. We denken dan aan: Rolvastheid. Zowel overheid als uitvoerders hebben een verantwoordelijkheid in het traject van de (totstandkoming van) implementatie van het beleid. Het zou goed zijn als elk van deze partijen ook open is over die verantwoordelijkheden gedurende het hele traject en zich daarbij niet verschuilt achter een andere partij of zichzelf positioneert als neutrale partij.

6.4 Meer algemene handelingsperspectieven (type 1, 2 en 3)

Naast de genoemde investeringsonderwerpen, die wat meer kunnen worden gekoppeld aan hetzij waardenconflicten, hetzij belangenconflicten, zijn er ook onderwerpen die in beide gevallen van belang zijn.

Investeren in persoonlijk relaties

Er zijn situaties waarin de legitimiteit kan worden versterkt door juist niet te investeren in de inhoud, maar in de relaties. Dit kan op verschillende niveaus. Op het niveau van microrelaties kan het helpen als mensen elkaars persoonlijke telefoonnummers hebben en weten dat ze elkaar 'altijd' kunnen bellen. Niet alleen om te vragen of te klagen, maar ook om zaken vooraf aan te kondigen. Persoonlijke contacten en korte lijnen kunnen misverstanden zo snel mogelijk uit de weg helpen. Denk aan een burgemeester die in nauw contact staat met de criticasters van het beleid (zie De Haas et al., 2020).

Investeren in gezamenlijke kennisontwikkeling

In veel gevallen gaat het om verwachte effecten die nog niet daadwerkelijk zijn opgetreden. Onderzoek dat de overheid hiernaar heeft laten doen kan nog zo goed of diepgaand zijn, maar wordt niet altijd vertrouwd. Bewoners en belanghebbende kunnen worden betrokken bij het verzamelen van gegevens. Als de maatregelen al zijn getroffen, is het mogelijk om omwonenden uit te nodigen om effecten zelf te monitoren. Overleg over de methode en de uitkomsten kan dan leiden tot een gesprek over mitigerende maatregelen. Een andere optie hierbij is het organiseren van netwerken of *communities* rond grote natuurgebieden. Op deze manier kan een langetermijnrelatie tussen overheid, uitvoerders en de omgeving vorm krijgen, ook op de momenten dat er geen conflicten spelen.

Investeren in planverbreding: gezamenlijke ideevorming over alternatieven, varianten of compensatie

Voor veel vormen van overheidsbeleid wordt geëxperimenteerd met participatieve planvorming, maar deskundigen spelen vaak een doorslaggevende rol. Meer participatie bij het opstellen van plannen voor beheer en uitvoering daarvan kan mogelijk bijdragen aan het versterken van legitimiteit.

Voortdurende aandacht en verbreding zijn hierbij de trefwoorden. Voortdurende aandacht is nodig, omdat elke fase van planvorming en planuitvoering om een eigen vorm van participatie vraagt. Verbreding is belangrijk, omdat dit kansen voor onverwachte oplossingen biedt. Denk aan de inspreker die veilig fietsen voor kinderen als probleem noemde. Als zo'n vraag kan worden gekoppeld aan het natuurplan, dan is een krachtige bron voor legitimiteit aangeboord.

6.5 Afkalving van de maatschappelijke en politieke steun op landelijk niveau (type 4)

De handelingsperspectieven voor dit type hebben met name betrekking op het voorkomen van afkalving van legitimiteit. Voor het voorkomen van afkalving zijn er diverse handelingsperspectieven.

Investeren in voelhorens: het contact met de maatschappij

Voor elk beleidsveld, maar vooral voor die beleidsvelden waarbij een diversiteit aan waarden in het geding is, is het van groot belang dat er voldoende voelhorens zijn om te volgen welke maatschappelijke ontwikkelingen spelen en relevant kunnen worden voor het beleid. Deze rol is in veel beleidsvelden niet georganiseerd of beperkt tot formele kanalen. Dit kan gaan om monitoring, maar ook om persoonlijke contacten met maatschappelijke groepen. Op verschillende manieren kan dit worden georganiseerd: focusgroepen, volgen van sociale media, persoonlijke ontwikkelingstrajecten (variërend van topambtenaren die praktijkcases adopteren tot een divers personeelsbeleid). Het gaat ook om een basishouding waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat zekerheden op een hellend vlak komen te staan. Twijfel moet altijd mogelijk blijven; niet immuun zijn voor kritiek. Een stap verder gaat het organiseren van een continu gesprek met maatschappelijke partijen over het beleid, bijvoorbeeld via de eerder genoemde *communities* rond grote natuurgebieden.

Investeren in nazorg

Het is een politiek besluit of staand beleid moet worden aangepast of moet worden gehandhaafd. In beide gevallen kan dat wel met begrip voor de implicaties voor alle partijen die een rol hebben in lopende processen. Dat zou een rol kunnen spelen in de communicatie – uitleg – over gemaakte keuzes. En door nazorg in de vorm van een check of de veronderstelde implicaties kloppen.

6.6 Beleid is onvoldoende juridisch gegrond en wordt daarop aangesproken (type 5)

De juridische check vooraf is onderdeel van de professionaliteit van beleidsontwikkelaars. In de beleidspraktijk komt het echter regelmatig voor dat de grenzen niet haarscherp zijn of dat vanuit de politieke achtergrond van een minister juist de grenzen hierin worden opgezocht.

Investeren in de juridische competentie

In de Nederlandse overlegcultuur lijkt er weinig aandacht te zijn voor de juridische mogelijkheden voor burgers of organisaties om beleid tegen te houden. Dit lijkt een onderbelicht aspect in beleidsorganisaties. Er is in beleidsorganisaties vaak een spanning tussen de 'juristen' en 'vakinhoudelijke beleidsontwikkelaars' (Veerman, 2011). In het recente verleden heeft dit geleid tot programma's als 'Versterking van de juridische functie van het Rijk'.

Investeren in overleg

Daarnaast is het misschien mogelijk om belangenorganisaties een grotere rol te geven bij de beleidsvoorbereiding. Deze zijn vaak heel alert op juridische aspecten. Dit kan een mogelijkheid zijn, maar biedt geen garantie op succes. Er kunnen immers verschillen ontstaan tussen organisaties die tegen het beleid blijven en organisaties die wel mee willen gaan in aanpassingen in de oorspronkelijk beleidsvoornemens.

Investeren in experimenteerbeleid

Als bij de beleidsvoorbereiding blijkt dat nieuw beleid grote controverses zal oproepen, is het mogelijk om beleid niet volop door te voeren, maar te werken via een experimenteerperiode of een experimenteergebied. De Omgevingswet kent hiervoor een experimenteerbepaling. Maatschappelijk debat zal dan minder snel een juridisch conflict worden.

6.7 Educatie als handelingsperspectief

Legitimiteit ontstaat in maatschappelijke processen, stelden wij in het eerste hoofdstuk. We hebben verschillende typen mechanismen besproken die hierbij aan de orde kunnen zijn en we zijn ingegaan op mogelijkheden voor overheden om legitimiteitsproblemen te hanteren of te voorkomen. In het kader van het voorkomen van legitimiteitsproblemen zijn er ook meer algemene handelingsperspectieven mogelijk. We denken met name aan educatie.

Er zijn drie educatiethema's die van belang lijken bij legitimiteitsproblemen: kennis vergroten en ervaringen opdoen, de competentie om de natuur te benutten vergroten en de competentie om een vruchtbaar maatschappelijk gesprek te voeren.

Het directe verband met het voorkomen van legitimiteitsproblemen is niet aangetoond en heeft een hypothetisch karakter (Buijs, Kamphorst & Aalbers, 2020). Het is echter wel een hypothese die in het verleden hartstochtelijk werd bepleit, denk aan de pioniers van de Nederlandse natuurbescherming zoals Van Eeden, Heijmans en Thijsse.

De drie educatiethema's zijn de volgende:

- *Investeren in kennis over de natuur en ervaringen in de natuur*
Het achterliggende idee hierbij is dat meer kennis over een onderwerp, wat dan ook, leidt tot meer waardering ervoor. Daarvan uitgaande zijn natuuronderwijs, natuureducatie of natuurbeleving belangrijke stimulansen voor het draagvlak voor natuurbeheer. Natuurbesef leidt tot natuurbehoud. Aan deze veronderstelling ontleen organisaties als het IVN hun bestaansrecht. Het gaat hierbij niet alleen om inhoudelijke kennis over de natuur, maar ook om positieve ervaringen in de natuur, die kinderen hun leven lang meedragen. Een voorbeeld hiervan is het idee dat voormalig PBL-directeur Maarten Hajer ooit heeft genoemd: het nationale schoolreisje naar de Oostvaardersplassen.
- *Investeren in competenties om initiatieven in en met de natuur op te zetten*
Een tweede vorm van educatie heeft betrekking op het starten en uitvoeren van maatschappelijke initiatieven in en met de natuur. Hiermee doelen we op het hele scala aan gebruiksvormen van de natuur of natuurlijke processen. Bijvoorbeeld als middel, als inspiratiebron, als decor. De overheid kan hieraan bijdragen door ruimte ter beschikking te stellen, activiteiten te subsidiëren, programma's op te zetten en dergelijke. Het programma Duurzaam Door van de RVO is hiervan een goed voorbeeld. Het programma is gericht op de opbouw van netwerken, verbinden en delen van leerervaringen, met als doel duurzame ontwikkeling te versnellen.
- *Investeren in competenties om het maatschappelijke gesprek te voeren*
Een derde categorie heeft betrekking op het hanteren van natuurconflicten. Verschillende groepen bestrijden elkaar in publieke en sociale media. Omdat dit vaak tot onvruchtbare debatten leidt, wordt regelmatig gepleit voor het zetten van de stap van discussie naar dialoog (Pearce and Littlejohn, 1997) of van escalerend naar constructief (Boonstra et al., 2012). Anderzijds hebben conflicten ook een belangrijke functie in de samenleving (Mouffe, 2005); (Laws et al., 2014) Het is dan ook niet verkeerd dat ze bestaan, maar het gaat vooral om de manier waarop we ermee omgaan.
Daar ligt dan ook een investeringsopgave, samen te vatten als het vergroten van de competentie om het maatschappelijk debat te voeren. Dit is voor natuurbeleid extra belangrijk, aangezien veel ideeën over natuurbeheer zich al decennialang niet ontwikkelen (Klijn, 2011), het natuurbeleid zich lijkt te versmallen (Kuindersma et al., 2020) en standpunten zich alleen maar lijken te verharderen. Het onderwijs voor zowel kinderen als volwassenen zou meer aandacht kunnen geven aan het voeren van maatschappelijke discussies en het omgaan met maatschappelijke tegenstellingen, gericht op een manier om er samen uit te komen.

7 Slotbeschouwing

Vijf typen legitimiteitsproblemen

Dit onderzoek is gericht op het ontwikkelen van een typologie voor de verschillende processen (mechanismen) waarin legitimiteit voor natuurbeleid afkalft, samengevat als legitimiteitsproblemen. Op basis van een kwalitatieve analyse van mini-cases kwamen wij tot de conclusie dat het karakter van de gebruikte argumenten en de schaal van de processen de twee belangrijkste dimensies zijn waarop verschillende processen van legitimiteitsafkalving zich van elkaar onderscheiden. De combinatie van argumentatie en schaal leverde vijf typen legitimiteitsproblemen op:

- Begint lokaal en betwist (met name de output van) beleid op grond van waarden;
- Begint lokaal en betwist (met name de output van) beleid op grond van belangenaantasting;
- Een combinatie van bovenstaande is aan de orde;
- Speelt landelijk en betwist beleid in een politiek traject;
- Speelt landelijk en betwist beleid in een juridisch traject.

Deze typen zijn enigszins schematisch en er zijn natuurlijk allerlei grensgevallen, maar ze kunnen betrokkenen helpen om hun situatie te duiden en geven aan wat voor soort handelingsperspectieven relevant zijn in die situatie en voor het voorkomen daarvan.

Kritiek op beleid maakt gebruik van legitimiteitsaspecten, met name outputlegitimiteit

In de mini-cases bleek dat in de argumentatie bij het betwisten van de legitimiteit van natuurbeleid, een beroep wordt gedaan op verschillende aspecten van legitimiteit. Degenen die natuurbeleid betwisten, gebruiken de legitimiteitsdimensies om beleidsmakers, politici of het publiek te overtuigen. Zij brengen bijvoorbeeld in dat zij niets voelen voor de soort natuur die door het beleid tot stand komt. Daarbij gaat het vooral over outputlegitimiteit, gebaseerd op de niet onlogische gedachte dat beleid problemen moet oplossen en zijn legitimiteit verliest als dat dreigt te mislukken. Er worden ook andere aspecten van legitimiteit in discussies gebruikt, maar met name de outputlegitimiteit bleek in alle gevallen te worden betwist.

Handelingsperspectieven: de rode draad

De handelingsperspectieven die we hebben beschreven, passen bij de typen, maar vertonen toch ook overlap. Een rode draad door alle handelingsperspectieven is het belang van een goed contact met maatschappelijke ontwikkelingen: ze opmerken, ze waarderen als belangrijk en erop afgaan. In Van Dam et al. (2021) is deze trits herkennen, erkennen en aangaan genoemd. Zeker bij de lokale conflicten geldt dat dit niet is voorbehouden aan het moment van planvorming, maar in alle fasen aan de orde is.

Wat is legitimiteit?

Ten slotte een opmerking over het legitimiteitsbegrip. Tijdens het werken met de minicases en het zoeken naar dimensies waarop processen zich van elkaar onderscheiden, bleek dat legitimiteit een duaal karakter heeft, vergelijkbaar met het begrip structuratie van Giddens (1984). Het is namelijk enerzijds de resultante van een proces van legitimiteitsgroei of -afkalving en anderzijds ook een grondslag waarop partijen zich in het proces beroepen om elkaar te overtuigen of hun streven kracht bij te zetten. En iedere keer dat de grondslag wordt gebruikt, wordt deze weer verder verstevigd.

Vervolgonderzoek

Legitimiteit is een concept dat verder reikt dan concepten als draagvlak. Legitimiteit omvat veel verschillende aspecten, waarvoor verschillende indelingen bestaan, zoals in hoofdstuk 2 en 3 is beschreven. Het nadeel van onderzoek naar het onderscheiden van verschillende aspecten van legitimiteit is echter – en dat hebben we ook gezien bij concepten als ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, circulariteit of veerkracht – dat het begrip wordt opgedeeld in steeds meer en steeds subtielere aspecten, waardoor het zicht op het geheel verloren gaat. Door definiëren lijkt ons daarom een doodlopende weg voor nader onderzoek.

In dit project bleek dat vooral de argumenten waarmee beleid wordt betwist belangrijk zijn voor het onderscheid tussen de verschillende processen. Dit spel van argumenten is nog slechts beperkt onderzocht. Het gaat dan niet alleen om de inhoud van de argumenten, maar ook om de vorm van de argumenten en de stijl van argumenteren. Meer zicht op hoe de verschillende argumentaties in de praktijk werken, kan het inzicht in processen van legitimiteitsgroei of -afkalving vergroten.

Het gaat dan niet alleen om de vraag hoe argumentaties werken, maar ook om wat de relatie is die argumentaties hebben op het voorkomen, verheven of oplossen van conflicten. Daarbij komen vragen naar voren als:

- Waar beroepen mensen zich op die in concrete gevallen het natuurbeleid betwisten? Zijn er verschillende stijlen van argumenteren te onderscheiden. En, aansluitend op het onderhavige onderzoek: heeft elk type conflict zijn eigen stijl van argumenteren?;
- Wat is de relatie tussen argumentaties en legitimiteitsconflicten? Welke stijlen van argumentatie spelen een rol bij de verheving van conflicten en welke soorten bij het oplossen van conflicten? Kan er in dat laatste geval zelfs lokaal een nieuw soort 'taal' ontstaan?

Wij verwachten dat de antwoorden op deze vragen leiden tot een dieper inzicht in de wijze waarop in concrete conflicten argumenten en tegenargumenten in de praktijk worden gebruikt, die ook beleidsmakers helpen om een beter gevoel krijgen voor mogelijkheden om de legitimiteit van natuurbeleid te versterken.

Literatuur

- Bokhorst, M. (2014). Bronnen van legitimiteit: over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag. Den Haag, Boom juridische uitgeverij.
- Brandsma, B. (2016). Polarisation: insight in the dynamics of win-win thinking, BB in media.
- Brede Herooverweging (2010)
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, C.J.A.M. Termeer (2012). Leren van conflicten groen en groei. Gaasterland, de Gelderse Vallei en Noordwest Overijssel. *Landschap* 29(1):5-13.
- Buijs, A.E. (2009). Protest door verbondenheid. De draagvlakmatrix als model om maatschappelijk protest te begrijpen. In Turnhout, E., B.H.M. Elands (red) (2009). *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-studie 9.
- Buijs, Mattijssen en Boonstra (2020). Wat is legitimiteit?. In: *Natuurbeleid betwist*. Zeist / Wageningen: KNNV uitgeverij / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 162.
- Buijs, A.E., Boonstra, F.G. (red.) (2020). *Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid*. Zeist / Wageningen: KNNV uitgeverij / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 162.
- Buijs, A.E., Kamphorst, D. A., & Aalbers, C. A. (2020). Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 196*.
- Commissie van Geel (2018). *Advies Beheer Oostvaardersplassen. Kaders voor provinciaal beleid provincie Flevoland*.
- Dekker, J.N.M., 2011. *Natuurbescherming in turbulente tijden*. *Landschap* 28/1: 43-49.
- Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 163*.
- Faunabeheereenheid Limburg (2017). *Faunabeheerplan Bever 2017-2020*
- Flevoland, P. (2012). *Eindrapport onderzoekscommissie procesgang Oostvaarderswold*. Lelystad.
- Giddens A. (1984). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Klijn, J.A., 2011. *Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing*. Achtergronddocument bij *Natuurverkenning 2011*. Wageningen, *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 239*.
- Kole, Pieter Jan (2013). *De hertogin Hedwigepolder ontpolderen? Is het ontpolderen van de Hertogin Hedwigepolder een goede oplossing voor milieuhetstel in de Westerschelde?* Scriptie. Heerlen: Open Universiteit.
- Korthagen, I., Dekker, R. & Breman, B. (2020). *De gemediatiseerde strijd om natuurbeleid in de Oostvaardersplassen*. In: *Natuurbeleid betwist*. Zeist / Wageningen: KNNV uitgeverij / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 162
- Kuindersma, W., E. Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187*.
- Lamers, H.A.J.M. (1981). *Hoe schrijf ik een wetenschappelijke tekst*. Muiderberg: Coutinho.
- Laws, D., D. Hogendoorn, H. Karl (2014). *Hot adaptation: what conflict can contribute to collaborative natural resource management*. *Ecology and Society* 19/2: 39.
- Mattijssen, T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster, M. Visscher (2020). *Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur. Een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring*. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 180*.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005). *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*.

-
- Mouffe, Chantal (2005). *The democratic paradox*. London: Verso Books.
- Pearce, W.B., S.W. Littlejohn (1997). *Moral Conflict. When Social Worlds Collide*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Sanders, M.E. et al. (2020). *Nederlands natuurbeleid in internationale context: Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schellens, P.J. (1985). *Redelijke argumenten*. Dordrecht: Foris Publications.
- Schuyt, C.J.M. (1975). *Gehoorzaamheid aan de wet: een beleidsprobleem? Beleid en Maatschappij* 2(1): 35-42.
- Sinke, 2009. *Nieuw Tiengemeten*. Documentaire NPS, uitgezonden 21 juli 2010.
- Snellen, I.T.M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde, een essay over haar paradigma's*. Den Haag, Uitgeverij LEMMA.
- Staten-Generaal van de Nederlanden (1581) *Plakkaat van Verlatinghe*. Archief van de Staten-Generaal, 1.01.01.01, inventarisnummer 254G
- Stoop, Chris de (2016). *Dit is mijn hof*. Amsterdam / Antwerpen: De Bezige Bij.
- Tatenhove, J. van (2009). *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*. Den Haag, NIROV.
- Trouw (2011) <https://www.trouw.nl/nieuws/natuurbehoud-we-moeten-verder~be28d851/>
- Veerman, C.P. (2014). *Behoud de polders van het Buitenland van Rhooen. Een verkennend onderzoek op verzoek van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*.
- Veerman, Gert-Jan (2011). *Belle en het Beest - over wetgeving en beleid*. Digitale publicatiereeks Recht en Overheid 2011.
- Weber, M. (2013). *Politiek als beroep*. Nijmegen, Uitgeverij Vantilt.
- Wijers, H. and M. Hertogh (2007). *Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitietoetreden*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

Internetbronnen

Bever in Limburg

- <https://www.ark.eu/nieuws/2017/vier-misverstanden-over-limburgs-beverbeheer>
- <https://www.dierenwelzijnsweb.nl/nl/dierenwelzijnsweb/show/Nieuw-beleid-in-Limburg-om-schade-en-hinder-door-bevers-te-beperken.htm>
- <http://europesebever.blogspot.com/2013/03/dam-vernield.html>
- <https://limburg.partijvoordedieren.nl/vragen/vragen-beverbeleid-doden-of-nieuwe-bevernatuur>
- https://www.limburger.nl/cnt/dmf20171015_00048974/minister-schiet-limburgse-bevers-niet-te-hulp
- <https://maastricht.sp.nl/nieuws/2018/01/atikel-47-vragen-inzake-afschot-bevers-in-maastricht> SP kritische vragen gemeente Maastricht
- <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24097>
- <https://nl-nl.facebook.com/NieuwsuitHorstaandeMaas/posts/boete-voor-vernielers-beverdam-lottum-aangezien-er-weer-een-beverdam-vernield-is/333352520146276/>
- <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/keerzijde-van-het-succes-limburg-opent-de-jacht-op-bevers~b64d8448/>
- <https://l1.nl/verontwaardiging-over-vernielen-beverdam-elsloo-21639>

Bomenkap Drents-Friese Wold

- http://www.woudreus.nl/new/?page_id=3

Bomenkap Hoorneboeg

- <https://gach.nl/presentatie-gnr-over-natuurverbinding-hoorneboeg/>
- <https://hollandscherading.com/advies-natuurverbinding-hoorneboeg-geheel-overgenomen/>
- <https://www.vierklank.nl/nieuws/algemeen/19718/geplande-natuurverbinding-hoorneboeg-oogst-scepsis>

Introductie grote grazers in Maashorst

- <https://www.allemaalmaashorst.nl/extra-maatregelen-introductie-wisent-op-maashorst/>
- <https://www.arenalokaal.nl/arena/nieuws/regio-oss-uden/landerd/video-wisenten-maashorst-warm-onthaald-in-zeeland>

- <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2426244/weg-met-de-wisent-omwonenden-maashorst-starten-actie>
- <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4976226/man-horens-genomen-gespietst-tauros-maashorst> en <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/omwonenden-natuurgebied-willen-maatregelen-tegen-grote-grazers-er-loopt-hier-een-vechtstier-rond/>

Otter

- https://www.dasenboom.nl/index.asp?pa_id=19&nieuws_id=26
- Trouw 4 november 2014. Overheid moet otters gaan beschermen

Vernatten/nieuwe natuur in Horstermeerpolder

- <https://horstermeerpolder.wordpress.com/>
- https://m.gooieneemlander.nl/cnt/dmf20180926_28619049?utm_source=google&utm_medium=organic
- <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2016/12/24/protest-tegen-natte-natuur-horstermeer-loont-voor-boeren>
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Horstermeerpolder>
- <https://www.parool.nl/nieuws/boze-bewoners-sluiten-polder-af~b973a01a/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- <http://republiekhorstermeerpolder.blogspot.com/>

Vernatten de Bruuk

- www.gelderland.nl/bruuk.
- https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/03Natuur-en-milieu/160812_nieuwsbrief_De_Bruuk_mei2016.pdf
- <https://groesbeek.gemeentenuwsonline.nl/nieuws/algemeen/68137/grondwateroverlast-rondom-de-bruuk->
- <https://www.raadvanstate.nl/@6383/201606055-1-r2/>
- <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2018:613>
- https://www.waterschaprivierenland.nl/mgd/files/toelichting_partiele_herziening_peilbesluit_groesbeek_de_bruuk.pdf

Wolf terug in Nederland

- <https://www.groenkennisnet.nl/nl/groenkennisnet/dossier/dossier-terugkeer-van-de-wolf.htm>
- <https://www.wolveninnederland.nl/>
- <https://www.nowolvesbenelux.nl/>
- <https://www.destentor.nl/veluwe/wolven-doden-in-krap-half-jaar-al-155-schapen-en-een-schotse-hooglander-bijna-evenveel-als-recordjaar~a09ec6e8/>
- <https://www.lc.nl/friesland/ooststellingwerf/Roodkapje-motie-in-raad-Ooststellingwerf-uit-protest-tegen-wolvenbesluit-provincie-25783112.html>
- <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/voor-boeren-tegen-wolven-liefhebbers-van-bart-kemp-hadden-dinsdag-een-topavond~b63dd611/>
- <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/de-volgende-keer-pakt-de-wolf-een-kind/#:~:text=Dik%20van%20der%20Meulen%20vult,de%20boer%20uit%20Marum%20worden>

Kader 2 Posbank afsluiten voor verkeer

- <https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/actie-tegen-overvolle-posbank-blijft-uit~a97ad14c/>
- <https://www.gelderlander.nl/rheden/drukke-op-posbank-wordt-te-gek-rheden-doet-auto-en-motor-in-de-ban~a1864aba/>
- <https://www.gelderlander.nl/rheden/plan-voor-betaald-parkeren-op-de-posbank~a366acdb/>

Kader 3 zie Vernatten de Bruuk

Kader 4 Beleid verliest politieke steun

- <https://www.nmv.nu/edit/uploads/B2987%20vnnn.pdf>
- <https://www.bndestem.nl/zeeland/boeren-versus-natuur-en-landschap~aca97ad0/?referrer=https://www.google.com/>

-
- NRC 2009 Op Texel nemen boeren het initiatief om EHS af te ronden
 - <https://web.archive.org/web/20130820065057/http://www.natuurmonumenten.nl/dossier/ecologisch-e-hoofdstructuur>
 - <https://www.pbl.nl/publicaties/beoordeling-natuurakkoord>
 - <https://www.akkerwijzer.nl/artikel/91277-grond-oostvaarderswold-voorlopig-voor-boeren/>

Kader 6 De overheid doet niet wat zij moet doen. zie otter

Verantwoording

WOT-rapport: 132

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.10

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) hecht grote waarde aan de kwaliteit van onze eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Hendrien Bredenoord (PBL) en Rosalie van Dam (WENR). Dana Kamphorst (WENR) heeft de review uitgevoerd.

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

Akkoord Referent

functie: senior onderzoeker

naam: Dana Kamphorst

datum: 7 december 2020

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Beleidsonderzoeker Sector Natuur en Landelijk Gebied

naam: Hendrien Bredenoord

datum: 16 april 2021

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Rosalie van Dam

datum: 21 januari 2021

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

120	Velthof, G.L., W. Bussink, W. van Dijk, P. Groenendijk, J.F.M. Huijsmans, W.A.J. van Pul, J.J. Schröder, Th.V. Vellinga en O. Oenema (2013). <i>Protocol gebruiksvoorschriften dierlijke mest, versie 1.0.</i>	128	I.M. Bouwma, J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, J.Y. Frissel, R.M.A. Wegman, H.A.M. Meeuwssen & L.M. Jones-Walters (2016). <i>Stakeholder perceptions in relation to changes in the management of Natura 2000 sites and the causes and consequences of change. A survey in England, Flanders, France and the Netherlands.</i>
121	Bakker, E. de, H. Dagevos, E. van Mil, P. van der Wielen, I. Terluin & A. van den Ham (2013). <i>Energieke zoektochten naar verduurzaming in landbouw en voedsel; Paradigma's en praktijken.</i>	129	Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). <i>Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.</i>
122	Dijkema, K.S., W.E. van Duin, E.M. Dijkman, A. Nicolai, H. Jongerius, H. Keegstra, H.J. Venema & J.J. Jongsma (2013). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2010.</i>	130	Westerink, J., D.A. Kamphorst, E. de Wit, C.M. van der Heide, T.A. de Boer en A.L. Gerritsen (2018). <i>Van meerdere kanten bekeken. Een meervoudig analyse- & evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur; op maat te maken met behulp van kaarten.</i>
123	Silvis, H.J. and C.M. van der Heide (2013). <i>Economic viewpoints on ecosystem services.</i>	131	Gerritsen, P., D.J.J. Walvoort, M. Knotters (2021). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in laag Friesland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
124	Ottburg, F.G.W.A. & C.A.M. van Swaay (2014). <i>Gunstige referentiewaarden voor populatieomvang en verspreidingsgebied van soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn in Nederland.</i>	132	Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</i>
125	Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, E.J. Weeda & J.H.J. Schaminée (2014). <i>Gunstige referentiewaarden voor oppervlakte en verspreidingsgebied van Natura 2000-habitattypen in Nederland.</i>		
126	Boer de, T.A., A.T. de Blaeij, B.H.M. Elands, H.C.M. de Bakker, C.S.A. van Koppen en A.E. Buijs (2014). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013.</i>		
127	Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015). <i>De betekenis van groene burgerinitiatieven; analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland.</i>		



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 1871-028X

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

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

