

Natuurbeleid betwist

Arjen Buijs & Froukje Boonstra

Natuurbeleid betwist

Visies op legitimiteit en natuurbeleid

KNNV Uitgeverij Zeist

Samenstelling en redactie Arjen Buijs & Froukje Boonstra

Tekstredactie José Ferdinandus, Tielcelijn bureauredactie

Eindredactie Mies van Aar

Vormgeving Elgraphic

Vormgeving cover Villa Grafica

© 2020 KNNV Uitgeverij, Zeist

1e druk 2020

ISBN 9789050117456

NUR 429

www.knnvuitgeverij.nl

Deze essaybundel is tot stand gekomen in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bas Arts (Wageningen University) en Martijn van der Steen (NSOB) hebben het theoretisch hoofdstuk in dit boek gereviewd. Bas Arts heeft ook het slothoofdstuk gereviewd.

De totstandkoming van de bundel is begeleid door Hendrien Bredenoord, Saskia van Broekhoven, Didi van Doren, Petra van Egmond, Rob Folkert (allen PBL) en Rosalie van Dam (WUR).

Dit boek is eveneens opgenomen als WOT-technical report 162 in de reeks WOT-technical reports (ISSN 2352-2739) van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

DOI-nummer 10.18174/511431.

<https://doi.org/10.18174/511431>

Natuur ontdekken en beleven

KNNV Uitgeverij is de uitgever van informatieve boeken over natuur & duurzaamheid. Je vindt bij ons inspirerende boeken op het gebied van Groene Lifestyle, Kind & Natuur, Wildlife & Reizen, Filosofie & Wetenschap. Daarmee geeft de uitgeverij waardevolle kennis door aan een breed publiek.

Zo dragen we bij aan de bescherming van de Nederlandse natuur en aan het plezier dat je eraan beleeft.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, microfilm, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photocopy, microfilm or any other means without the written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord – Visies op legitimiteit en natuurbeleid HANS MOMMAAS | 7 |
| 1. Inleiding ARJEN BUIJS, FROUKJE BOONSTRA EN THOMAS MATTIJSSSEN | 9 |
| 2. Wat is legitimiteit? ARJEN BUIJS, THOMAS MATTIJSSSEN EN FROUKJE BOONSTRA | 19 |
| 3. De emancipatie van het natuurbelang MARC VAN DEN TWEEL | 29 |
| 4. De gemediatiseerde strijd om natuurbeleid in de Oostvaardersplassen IRIS KORTHAGEN, RIANNE DEKKER EN BAS BREMAN | 39 |
| 5. Een gespleten natuurbeleid: gevangen tussen juridische en maatschappelijke legitimiteit WIEBREN KUINDERSMA | 51 |
| 6. Het failliet van de habitattoets? FRED KISTENKAS | 65 |
| 7. Van binnenuit: lessen over legitimiteit vanuit het bewonersinitiatief Markdal Duurzaam en Vitaal SJEF LANGEVELD EN JUDITH WESTERINK | 77 |
| 8. Deining in het draagvlak. Natuurpraktijken, politieke discoursen en de legitimiteit van natuurbeheer KRIS VAN KOPPEN | 88 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 9. | Europees Natuurbeleid: Wat je ziet is wat je krijgt! | 100 |
| | ANDRÉ VAN DER ZANDE | |
| 10. | Legitimiteit als overtuigingsstrategie bij besluitvorming en de gevolgen daarvan voor natuur en natuurbeleid | 112 |
| | RAOUL BEUNEN EN NOELLE AARTS | |
| 11. | Betrokkenheid van burgers in een veranderende beleidscontext | 123 |
| | ANJA STEENBEKKERS, SAMANTHA SCHOLTE, WOUTER MENSINK EN ANDRIES VAN DEN BROEK | |
| 12. | Een museum in de wildernis | 135 |
| | JELLE BEHAGEL EN ESTHER TURNHOUT | |
| 13. | De legitimiteit van biodiversiteitbeleid in vergelijking met klimaatbeleid | 145 |
| | BAS HARING | |
| 14. | De meervoudige legitimiteit van sturing op biodiversiteitsherstel in het agrarisch landschap: spanningen en synergiën | 189 |
| | HENS RUNHAAR | |
| 15. | Is legitimiteit wel het echte vraagstuk? | 170 |
| | JAN JACOB VAN DIJK | |
| 16. | Tot slot: Meervoudige legitimiteit en het belang van een mens-inclusief natuurverhaal | 182 |
| | ARJEN BUIJS EN FROUKJE BOONSTRA | |
| | Literatuur | 199 |
| | Biografiën | 219 |

Voorwoord

VISIES OP LEGITIMITEIT EN NATUURBELEID

Nederland staat voor grote opgaven voor de leefomgeving. De energietransitie, klimaatverandering, een meer duurzaam voedselsysteem, een circulaire economie en de versterking van de biodiversiteit zijn voorbeelden van opgaven die fundamentele maatschappelijke veranderingen met zich meebrengen. Landelijke opgaven krijgen concreet vorm en uitwerking op lokaal niveau. Dat kan leiden tot enthousiasme, zoals over nieuwe welvaartschansen in verband met schonere lucht, een gezondere economie, meer robuuste natuur. Maar het kan ook leiden tot verzet, zoals in verband met de doorbreking van vertrouwde routines, een als verrommeld ervaren landschap, extra investeringen. Beide kanten zien we ook terug in het debat over natuur. Discussies over natuurbeleid zijn van alle tijden. Maar na de recente uitspraak door de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (de PAS) is de toon van het debat weer feller. Wat verstaan we eigenlijk onder ‘natuur’? Moet alle natuur koste wat kost beschermd blijven? Welke natuur moeten we wel beschermen? En wie bepaalt dat? Aandacht voor legitimiteitsvraagstukken rond beleid is daarmee in toenemende mate van belang. Zowel vanwege de omvang van de noodzakelijke veranderingen in de leefomgeving, als vanwege de verdergaande versneling van de meningsvorming daarover in een tijdperk van ‘social media’.

Met deze essaybundel wil het PBL bijdragen aan een helder begrip van legitimiteitsvraagstukken en een meer eenduidige inzet hiervan in beleidsonderzoek. Dit biedt de mogelijkheid het debat daarover te informeren, meer expliciet te zijn over waar het bij legitimiteitsvraagstukken pre-

cies over gaat en nuancering aan te brengen in discussies daarover. De ontwikkelingen binnen het natuurbeleid en de uiteenlopende visies daarop leveren een relevante casus voor het illustreren van de meervoudigheid van het vraagstuk.

De essaybundel maakt duidelijk dat dé legitimiteit van beleid niet bestaat. Wat maatschappelijk als legitiem wordt ervaren en wat niet kent uiteenlopende varianten voor verschillende groepen mensen en organisaties. Verschillende partijen kunnen een breed palet aan argumenten gebruiken om beleid te steunen of juist te bekritisieren. Ook laten de essays zien dat de betekenis die legitimiteit krijgt sterk afhankelijk is van heersende sociale normen en waarden over de samenleving als geheel, maar ook van de manier waarop beleid wordt vormgegeven. Het is goed om daar voldoende gevoelig voor te zijn, niet alleen bij de inrichting van beleid, maar ook bij het daarop gerichte onderzoek. Al was het maar om niet voor verrassingen te komen staan.

Hans Mommaas

Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

1. Inleiding

ARJEN BUIJS, FROUKJE BOONSTRA EN THOMAS MATTIJSEN

Het Nederlandse natuurbeleid is met enige regelmaat onderdeel van intensieve politieke en maatschappelijke debatten, niet alleen op bestuurlijk niveau maar ook bij de uitvoering op regionaal en lokaal niveau. Deze debatten zijn in de loop der tijd scherper geworden, mede doordat het natuurbeleid de afgelopen jaren tanden heeft gekregen. Al twintig jaar spannen natuurliefhebbers juridische procedures aan tegen vermeende aantasting van natuurgebieden. Aanvankelijk vooral op lokaal en regionaal niveau, maar met de verwerping van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) door de Raad van State in 2019 was deze juridische strijd plotseling een nationale aangelegenheid. De kritiek van tegenstanders van een stringent natuurbeleid dat ‘Nederland op slot’ zat door natuurwetgeving was aanvankelijk vooral retoriek. Door de ingrijpende uitspraak van de Raad van State kwam plotseling inderdaad bijna heel bouwend Nederland stil te staan. Het natuurbeleid en de consequenties voor maatschappij en economie waren maandenlang voorpaginanieuws.

Het maatschappelijke debat over het natuurbeleid laat een fascinerende wisselwerking zien tussen de juridische, politieke en maatschappelijke werkelijkheid. Zo pleitten landbouworganisaties naar aanleiding van het PAS-debacle voor afzwakken van het natuurbeleid door het inperken van het aantal Natura 2000-gebieden, terwijl natuurorganisaties hun pleidooi voor een inperking van de veestapel herhaalden. Ook politieke partijen lieten zich niet onbetuigd. Tegelijkertijd betoogde de commissie Remkes, die de regering moest adviseren over het PAS, dat inperken

van Natura 2000-gebieden door de sterke verankering van het Nederlandse natuurbeleid in Europees en Nederlands recht geen realistische optie was, en dat de politieke duidelijke keuzes moest maken.

Natuurbeleid ter discussie

Het lijkt bijna een natuurwet. Elke tien jaar staat het natuurbeleid in Nederland ter discussie. En vaak speelt de maatschappelijke, politieke, en juridische legitimiteit van het beleid hierbij een belangrijke, maar steeds wisselende rol¹. In 1990 wordt met de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een enorme knuppel in het hoenderhok van ruraal Nederland gegooid. Op de golven van een opkomend milieubesef was de politieke en maatschappelijke steun voor het nieuwe natuurbeleid aanvankelijk groot. Al snel ontstonden echter discussies over de regionale implementatie van de EHS en over de toegankelijkheid van de natuur². Dit leidde in 2000 tot een pleidooi voor het nader tot elkaar brengen van mens en natuur, zoals zichtbaar in de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Deze eerste poging tot vermaatschappelijking van het natuurbeleid strandde echter al snel en het natuurbeleid werd, mede op basis van Europese richtlijnen, juist steeds meer gebaseerd op het behoud en de versterking van biodiversiteit en juridische verankering. Deze borging in wetgeving leidde tot veel rechtszaken en maatschappelijke strijd, waarbij tegenstanders beweerden dat ‘Nederland op slot zit’ door het natuurbeleid³. De volgende grote twist ontstond in 2011 toen, voor velen onverwacht, het politieke draagvlak onder het natuurbeleid weggeslagen werd. Critici van het natuurbeleid in het kabinet Rutte I maakten dankbaar gebruik van verhalen over groeiend maatschappelijk verzet om drastische bezuinigingen en een heroriëntatie en decentralisatie van het beleid door te voeren en de ambities voor de Ecologische Hoofdstructuur terug te schroeven⁴. De afkalvende maatschappelijke legitimiteit bood daarbij een politieke ‘window of opportunity’⁵. Een dergelijk verondersteld gebrek aan maatschappelijke legitimiteit van het hiërarchisch georganiseerde natuurbeleid was ook een belangrijk argument voor decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies en nieuwe aandacht voor maatschappelijke betrokkenheid. Door het natuurbeleid te decentraliseren werd getracht aan te sluiten bij wat sommigen zagen als de ‘na-

tuurlijke' legitimiteit van lagere bestuursorganen die dichterbij de burgers of het bedrijfsleven staan⁶. En ten slotte is er dus de strijd in 2019 en 2020 tussen de maatschappelijke en juridische legitimiteit van het PAS.

In al deze discussies speelt de maatschappelijke, politieke, en/of juridische legitimiteit van beleid een belangrijke rol. Toch lijken discussies over de legitimiteit van het natuurbeleid vaak als een hete aardappel behandeld te worden; ze worden uit de weg gegaan of soms zelfs als bedreigend gezien. In onze zoektocht naar opvattingen over legitimiteit van natuurbeleid hebben we gemerkt dat het onderwerp gevoelig ligt in de wereld van de natuurbescherming. Met het stellen van de legitimiteitsvraag stel je volgens sommige natuurbeschermers het natuurbeleid zelf ter discussie. Dat is risicovol, want natuurbeleid dient volgens sommigen een hoger, algemeen belang en is dus eigenlijk per definitie legitiem. Bovendien gaat het hier om een zacht belang, dat je vooral moet verdedigen tegen andere, vaak hardere belangen, zoals economische groei. De prioriteit wordt daarbij gelegd bij het beschermen van biodiversiteit: de tijd dringt en de natuur staat al zo vaak onder druk, en natuurbeschermers stellen dat de tijd is gekomen om een grens te trekken.

Discussies over legitimiteit zijn ook lastig omdat het een complex begrip is. Het raakt aan veel gebruikte begrippen zoals draagvlak voor beleid, maar is tegelijkertijd breder. Waar draagvlak voor beleid vooral gaat over de acceptatie van de uitkomsten van het beleid, gaat het bij legitimiteit om het bredere vraagstuk van verantwoordelijkheden voor en zeggenschap over de bescherming van natuur en biodiversiteit. Legitimiteit gaat over het recht om gezag uit te oefenen. Wie moet de zeggenschap hebben over de natuur of over het landelijk gebied? Is de overheid aan zet of is het aan de boeren en burgers? En welke overheid dan, de gemeente, provincie, het ministerie, of de EU? Wordt dat gezag op een goede manier uitgeoefend? Wanneer is beleid gerechtvaardigd, en wie bepaalt dat eigenlijk? In hoofdstuk 2 gaan we uitgebreid in op de definitie en invulling van het begrip legitimiteit.

Ten slotte is het natuurbeleid zelf ook sterk veranderd, hetgeen ook gevolgen heeft voor de visies op legitimiteit. Na de decentralisatie richten provincies zich behalve op de bescherming van kwetsbare soorten, habitats en gebieden, ook op een sterkere rol voor maatschappelijke partners, via coalitievorming, het ondersteunen van burgerinitiatieven en het uit-

nodigen van het bedrijfsleven om mee te doen⁷. Door de verbreding van het speelveld, gaat het niet alleen meer over de legitimiteit van het beleid van overheden, maar ook over de legitimiteit van nieuwe private arrangementen, zoals de agrarische collectieven in het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer en groene burgerinitiatieven. Deze verbreding zien we terug in de essays in deze bundel.

Legitimiteit

Het huidige natuurbeleid kenmerkt zich door een combinatie van steeds urgenter wordende uitdagingen rondom klimaat en biodiversiteit, institutionele verandering in de vormgeving van natuurbescherming, en maatschappelijke veranderingen in (sociale) omgangsvormen en het vertrouwen in wetenschap en overheid. Zo is het verzet tegen het kappen van bomen in natuurgebieden nog nooit zo groot geweest. De bedreigingen tijdens de discussies over de Oostvaardersplassen die via sociale media geuit werden richting medewerkers van Staatsbosbeheer markeren een dieptepunt in het debat over de gewenste natuur⁸. Net als elders in de maatschappij lijken we soms verleerd om op een volwassen en democratische manier de discussie te voeren over grote maatschappelijke thema's, waar ook de natuur in Nederland onder geschaard kan worden.

Juist in een tijd waarin grote institutionele veranderingen samenvallen met grote maatschappelijke uitdagingen en veranderingen, komt de legitimiteit van bestaande instituties onder druk te staan⁹. Wanneer legitimiteit niet meer vanzelfsprekend is, worden beleidsmakers onzeker over de richting van het beleid en over de maatschappelijke reacties op het beleid. Ze zoeken naar aanwijzingen over 'de staat van de legitimiteit' van het natuurbeleid. Waar kun je de mate van legitimiteit van beleid uit afleiden? Kun je legitimiteit bevorderen en zo ja hoe? Wat is de relatie tussen legitimiteit en maatschappelijke betrokkenheid? Zijn er verschillen zichtbaar in legitimiteitsvraagstukken tussen verschillende beleidsdoelen?

Op verzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving bespreken we in dit boek verschillende visies op legitimiteit, en hoe die van toepassing zijn op het natuurbeleid. Dat doen we aan de hand van dertien essays van wetenschappers, beleidsmakers en belangenbehartigers. In de essays wordt het begrip legitimiteit op verschillende manieren geïnterpreteerd en uit-

gewerkt. Daarnaast richten de auteurs zich op diverse aspecten van het natuurbeleid. De essays laten zien dat er geen simpel antwoord is op de vraag naar ‘de’ legitimiteit van ‘het natuurbeleid’. Door een juridische bril ziet legitimiteit er anders uit dan door een politieke bril. En door de bril van Staatsbosbeheer ziet legitimiteit er weer anders uit dan door de bril van VNO/NCW. Terugkijkend zijn barsten in de legitimiteit achteraf vaak gemakkelijker te herkennen dan wanneer je er als beleidsmaker of activist middenin zit.

Het boek wil inzicht verschaffen in de betekenis van legitimiteit, en hoe bestuurders, belanghebbenden en wetenschappers hiermee omgaan. Om de gelaagdheid van het begrip hanteerbaar te maken, vervolgen we deze bundel met een theoretisch hoofdstuk over legitimiteit, waarin de verschillende aspecten van legitimiteit worden benoemd. In de essays bespreken verschillende auteurs vanuit hun professionele visie de stand van zaken rondom de legitimiteit van het natuurbeleid, soms in retrospectief, soms vooruitkijkend. In het slotessay maken we op basis van deze visies voorzichtig een balans op van ‘de staat van de legitimiteit’ en de consequenties voor het natuurbeleid.

De essays

Als redacteuren hebben we vooral schrijvers uitgenodigd die zich intensief met natuurbescherming en natuurbeleid bezig houden. Als bestuurder of ambtenaar, als natuurbeschermers bij Natuurmonumenten of als initiator van een burgerinitiatief. Ondanks de vaak grote persoonlijke betrokkenheid van veel schrijvers bij natuur en natuurbeleid, kiezen veel schrijvers een kritische invalshoek, meestal met als doel om suggesties te formuleren voor een (verdere) versterking van de legitimiteit. Als redacteuren hebben we bij het vragen van schrijvers ook keuzes moeten maken, waarbij slechts een beperkt aantal outsiders aan het woord komen. We zoeken vooral een verbreding van het blikveld via wetenschappers uit andere beleidsvelden, om daarmee een frisse blik op het begrip legitimiteit te introduceren.

Hoofdstuk 2 van deze bundel is een theoretisch hoofdstuk over de meervoudigheid van het begrip legitimiteit. Buijs, Mattijssen en Boonstra beschrijven op basis van voornamelijk politicologische en sociologische literatuur de verschillen tussen juridische, politieke en maatschap-

pelijke legitimiteit, en hoe de invulling van deze vormen van legitimiteit afhangt van de visie van betrokkenen. Hierbij betogen zij dat legitimiteit niet een vaststaand kenmerk van beleid is, maar actief geconstrueerd wordt in maatschappelijke en politieke debatten. Dit theoretisch hoofdstuk biedt hiermee een kapstok voor de discussies over legitimiteit in de essays van dit boek.

De eerste vijf essays van deze bundel bespreken de urgentie van discussies over de legitimiteit van het natuurbeleid op basis van recente maatschappelijke gebeurtenissen en debatten. Van den Tweel, directeur Natuurmonumenten, betoogt in zijn essay dat de sterke juridische verankering een bewijs is voor de emancipatie van het natuurbelang. Hij roemt ook de dempende werking van deze juridische borging van zachte waarden, waardoor de gevolgen van politieke, maatschappelijke of economische schokken voor natuur worden afgezwakt. Daarnaast beschrijft hij hoe Natuurmonumenten als spreekbuis van natuurminnend Nederland maatschappelijke legitimiteit mobiliseert door samen met leden en achterban acties te voeren tegen aantasting van natuur en biodiversiteit of voor het verrijken van de natuur in Nederland.

Het essay van Korthagen, Dekker en Breman schetst de andere kant van maatschappelijke legitimiteit. Zij laten zien hoe een mediastorm de maatschappelijke legitimiteit van één van de parels van het Nederlandse natuurbeleid, de Oostvaardersplassen, zwaar onder druk zet. Met behulp van sociale media richtten tegenstanders van het beheer in een mum van tijd nieuwe actiegroepen op en mobiliseerden grote groepen deelnemers. De focus op extreme standpunten in de algoritmen achter twitter en Facebook droegen bij aan een snelle radicalisering van standpunten en actievormen. Tegelijkertijd laten de auteurs zien dat wanneer kritische stemmen onvoldoende gehoord worden in het beleidsproces, sociale media in potentie een bijdrage kunnen leveren aan de politieke legitimiteit van beleid: Alhoewel stemmen in sociale media verre van representatief zijn, bieden sociale media belangrijke 'checks en balances' voor het democratische proces.

Kuindersma benoemt de spanning tussen maatschappelijke en juridische legitimiteit. Hij spreekt zelfs van een gespleten natuurbeleid en bekriti-

seert de huidige tweedeling tussen het beleid voor Natura 2000-gebieden en het gebied daarbuiten. De forse publieke investeringen in het beheer van Natura 2000-gebieden worden gelegitimeerd vanuit Europese formele juridische verplichtingen gebaseerd op Europese natuurregels. terwijl daarbuiten, voor het cultuurlandschap en de stad, maatschappelijke legitimiteit vooral wordt bediend door ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven voor natuur. Zowel de stikstofdiscussie als het belang van biodiversiteit buiten de Natura 2000-gebieden roepen twijfels op over deze scheiding. Kuindersma bepleit een nieuw natuurverhaal, met hernieuwde verweving van natuur met landbouw, recreatie en klimaatopgaven.

Ook Kistenkas bespreekt de relatie tussen natuur en klimaat. Hij betoogt dat de juridische grondslag van het natuurbeleid verbreed zou moeten worden omdat de natuurwetgeving grotendeels stamt uit een tijdperk zonder klimaatdoelen. Bij duurzame functiecombinaties en een groene infrastructuur hoort volgens hem een ander soort omgevingsrecht, met andere wetgeving en rechtsvinding waarbinnen maatschappelijke, economische en ecologische doelen in balans worden gebracht. Hij pleit voor een wetsystematiek gebaseerd op een kerstboommodel met als piek het duurzaamheidsbeginsel en daaronder sectorale toetsen, zoals de vigerende habitattoets.

Langeveld en Westerink geven een kijkje in de keuken van een grootschalig bewonersinitiatief. Ze beschrijven hoe burgers zich inspannen om het Brabantse Markdal op een legitieme en inclusieve manier te beschermen. Ze laten zien hoe de participatieve en representatieve democratie verweven kunnen worden door de visie van het initiatief onderdeel te maken van de omgevingsvisies van gemeenten en de juridische legitimiteit te verankeren in het gemeentelijke omgevingsbeleid. Ze benoemen ook dat de maatschappelijke legitimiteit van het bewonersinitiatief werk in uitvoering blijft. Hoewel het de ambitie van de Vereniging is om ten bate van de hele gemeenschap in het Markdal te werken, wordt dat niet door iedereen zo gezien. De Vereniging zoekt daarom continu het gesprek met de gehele gemeenschap.

Een tweede groep essays beschrijft hoe de legitimiteit van het natuurbeleid verandert door de tijd, en hoe deze legitimiteit bewust of onbewust

geconstrueerd wordt in debatten over het beleid. Als eerste laat Van Koppen zien hoe maatschappelijke legitimiteit van natuurbeheer wordt beïnvloed door bredere politieke discourses over de rol van overheden en het belang van natuur en milieu. Hij betoogt dat ondanks deze veranderingen de steun voor natuurbeheer onder Nederlandse burgers al die tijd indrukwekkend groot blijft. Het essay zoekt een verklaring hiervoor in de directe ervaringen van burgers in de natuur, opgedaan via natuurrecreatie en vrijwilligerswerk. Van Koppen suggereert dat opvattingen van burgers hierdoor minder vatbaar zijn voor de meningen van opiniemakers. Het bevorderen van directe ervaringen kan de weerbaarheid van maatschappelijke opvattingen vergroten tegen de met enige regelmaat terugkerende kritische framing van natuurbescherming in media of politiek.

Ook Van der Zande beschouwt een langere tijdsperiode. Deze voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) laat op basis van zijn ervaringen met de Europese Commissie zien hoe de negatieve opstelling richting Europa heeft bijgedragen aan een legitimiteitstekort van het natuurbeleid. Hij beschrijft hoe framing een selffulfilling prophecy kan worden, waarbij het systematisch bekritisieren van Europa, ook door beleidmakers, uiteindelijk een bokkig Europa heeft opgeleverd. Dat het ook anders kan toont hij met een recent voorbeeld, waarbij een constructieve opstelling richting Europa beleidsruimte oplevert voor innovatieve oplossingen.

Beunen en Aarts tonen hoe het vermeende gebrek aan legitimiteit strategisch kan worden ingezet in het debat over het natuurbeleid. Deze strategische legitimering en de-legitimering hebben daarmee vooral bestaande structuren en systemen gereproduceerd, waardoor de natuur vaak aan het kortste eind trekt. De auteurs eindigen hun essay echter hoopvol met een verwijzing naar tegenkrachten die de legitimiteit van bestaande structuren en systemen juist wel ter discussie stellen. Door de uitwisseling van belangen te vervangen door een dialoog over de waarden van natuur kunnen volgens hen stappen worden gezet richting het aanpakken van grote uitdagingen zoals klimaatverandering en de afname van biodiversiteit.

Steenbekkers en collega's richten zich vooral op de politieke legitimiteit van het beleid, en kijken daarbij naar de nieuwe Omgevingswet. Alhoewel betrokkenheid van burgers een belangrijke doelstelling is van de nieuwe wet, schetsen zij een aantal uitdagingen en randvoorwaarden om deze betrokkenheid betekenisvol te laten zijn. Een goede vormgeving van het besluitvormingsproces staat daarbij centraal met aandacht voor toegang tot informatie, kritische waarheidsvinding, een uitnodigende houding naar burgers en het waarborgen van sociale rechtvaardigheid in de besluitvorming. Volgens hen is de overheid aan zet om deze randvoorwaarden voor een open en inclusieve besluitvorming te garanderen.

In de laatste vier essays komt de gelaagdheid van legitimiteit aan bod. Behagel en Turnhout beschrijven hoe natuur als belangrijke maatschappelijke waarde een norm kan bieden voor het versterken van de juridische, maatschappelijke en politieke legitimiteit van het natuurbeleid. Zij beargumenteren dat deze normen tot stand komen in het maatschappelijk debat, en daarom meebewegen met bredere maatschappelijke veranderingen. Normen van vroeger, zoals wetenschappelijke kennis en idealen over ongerepte natuur, verliezen hun waarde en worden vervangen worden door nieuwe normen. Ze betogen dat erkenning van de diversiteit aan culturele betekenissen van natuur en het streven naar mengvormen van natuur en cultuur de basis kunnen vormen voor zo'n nieuwe norm.

Bas Haring onderzoekt een bestaande, dominante norm in het huidige natuurbeleid: het beschermen van de biodiversiteit. In een vergelijking met klimaatbeleid bespreekt hij kritisch een aantal argumenten voor biodiversiteit als norm. Veel argumenten die het tegengaan van klimaatverandering als maatschappelijke norm legitimeren, zijn volgens hem niet van toepassing op het beschermen van biodiversiteit als norm voor natuurbescherming. Volgens Haring is het begrip biodiversiteit te breed om als legitimering te dienen voor natuurbeleid. Zo betwijfelt hij of het brede publiek biodiversiteit in het algemeen waardeert, of toch vooral een aantrekkelijke en toegankelijke natuur. Daarnaast betwist hij de morele fundering van natuurbeleid gericht op biodiversiteit.

Hens Runhaar beschrijft de arrangementen waarmee biodiversiteitsherstel in het agrarisch natuurlandschap wordt nagestreefd, zoals het publieke subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer, zelfsturing door boeren en financiële prikkels vanuit het bedrijfsleven. De criteria waarmee de legitimiteit van deze sturingsarrangementen worden beoordeeld verschillen per arrangement en per belanghebbende. Natuurbeschermers beoordeelde de legitimiteit van agrarisch natuurbeheer vooral op basis van doelbereiking, terwijl voor agrariërs de economische effecten voor hun bedrijf en het voortbestaan daarvan belangrijke criteria zijn voor legitimiteit.

Oud-gedeputeerde Van Dijk beschrijft legitimiteit door de bril van een provinciale bestuurder. Hij laat zien dat bestuurders vooral zoeken naar maatschappelijke legitimiteit onder belangrijke actoren in de samenleving en stelt dat bij de vormgeving van natuurbeleid de strijd tussen het algemeen belang en het particuliere belang scherp naar voren komt. Toegeven aan de particuliere belangen van een individuele burger of ondernemer leidt tot vermindering van de maatschappelijke legitimiteit onder bredere groepen. Dit roept vragen op over criteria van politieke legitimiteit, zoals de vraag wie belanghebbenden zijn die betrokken moeten worden bij het beleid. Aan de hand van twee inspirerende voorbeelden beschrijft hij hoe effectiviteit en economische haalbaarheid belangrijke normen zijn om maatschappelijke legitimiteit te herstellen.

In het slotessay verbinden Buijs en Boonstra de theoretische beschouwingen over legitimiteit met de beschrijvingen in de essays van dit boek over de juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit en de sociale norm die daaraan ten grondslag ligt. Ze maken voorzichtig 'de staat van de legitimiteit' van het natuurbeleid op. Daarbij concluderen zij dat legitimiteit niet alleen afhankelijk is van een zorgvuldig en democratisch proces, maar tot stand komt in maatschappelijke debatten waarbij belangen een grote rol spelen. Op basis van de essays en hun persoonlijke visie gaan ze op zoek naar de ingrediënten van een mens-inclusief natuurverhaal dat als norm voor legitiem natuurbeleid kan dienen. Een verhaal dat zich richt op mens-inclusieve natuur verbindt volgens de auteurs natuur weer met schoonheid, identiteit en betrokkenheid. Ze betogen dat zo'n verhaal gezamenlijk moet worden ontwikkeld en continu ter discussie moet worden gesteld.

2. Wat is legitimiteit?

ARJEN BUIJS, THOMAS MATTIJSSEN EN FROUKJE BOONSTRA

Het denken over legitimiteit kent vele vormen en disciplinaire invalshoeken, zoals de rechtswetenschappen, politicologie en sociologie. In dit hoofdstuk schetsen we op basis van deze disciplines een denkkader om het begrip legitimiteit te begrijpen en toe te passen. Dit denkkader hebben we de auteurs van de essays ter inspiratie meegegeven. Op basis van de essays hebben we daarna het theoretisch perspectief op de legitimiteit van het natuurbeleid verder uitgediept. Dit hoofdstuk is het resultaat van de combinatie van een theoretische zoektocht van de auteurs in combinatie met suggesties uit de essays. We hopen dat het denkkader behulpzaam kan zijn bij discussies over legitimiteit in beleid en beleidsevaluatie.

Het begrip legitimiteit

Legitimiteit wordt vaak gedefinieerd als “het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen. Legitimiteit wordt bepaald door de mate waarin macht ethisch gerechtvaardigd, juridisch gewettigd, door allen politiek erkend en door ondergeschikten maatschappelijk geaccepteerd is” (Bokhorst 2014; p20; conform Beetham (1991)), Legitimiteit gaat in deze definitie over de *rechtvaardiging, legaliteit, erkenning en acceptatie van machtsuitoefening*¹. Legitimiteit kan gestoeld zijn op wetten en regels, politieke processen en maatschappelijke acceptatie. Daarom wordt vaak gesproken over juridische legitimiteit, politieke legitimiteit en maatschappelijke legitimiteit. Hieraan ten

grondslag ligt een ethische of normatieve rechtvaardiging van het recht om gezag uit te oefenen. Deze rechtvaardiging wordt gebaseerd op gedeelde overtuigingen over de samenleving waarin wij willen leven en wat daarin rechtvaardig, juist of goed is².

Sommigen benaderen legitimiteit als een kenmerk van beleid, terwijl anderen legitimiteit beschouwen als resultaat van sociale interactie en betekenisgeving. In de eerste visie is legitimiteit in hoge mate maakbaar, bijvoorbeeld via het vormgeven van een zorgvuldig beleidsproces met veel ruimte voor participatie van burgers en andere stakeholders. In de tweede visie is legitimiteit iets wat wordt gegund door de maatschappij en wat de overheid daardoor slechts in beperkte mate kan sturen. In discussies in de samenleving, inclusief politiek en media, kan de normatieve rechtvaardiging van beleid ter discussie worden gesteld. Hierbij kunnen natuurorganisaties bijvoorbeeld het reduceren van de veestapel legitiem vinden, waarbij hun claim op de legitimiteit van het beleid gebaseerd wordt op juridische verplichtingen die Nederland in Europees verband is aangegaan. Tegelijkertijd betwisten landbouworganisaties de legitimiteit van reductie van de veestapel waarbij ze een beroep doen op de norm van economische bestaanszekerheid voor boeren. De essays in deze bundel richten zich vooral op het bespreken van legitimiteit als uitkomst van politieke en maatschappelijke debatten, en gebruiken deze debatten om te reflecteren op de relatie tussen legitimiteit en het proces en de inhoud van het natuurbeleid.

Legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn begrippen die vaak worden verward. Legitimiteit is echter breder dan draagvlak. Het gaat daarbij niet alleen over maatschappelijke acceptatie van het beleid maar omvat ook bovengenoemde normatieve rechtvaardiging van het beleid, en de juridische en politieke formalisering ervan. Draagvlak voor of acceptatie van beleid hoeft bovendien niet voort te komen uit daadwerkelijke steun of instemming, maar kan ook een meer prozaïsche achtergrond hebben. Dan wordt beleid bijvoorbeeld geaccepteerd uit gemakzucht of het ontbreken van alternatieve gedragsopties.

Legitimiteit wordt over het algemeen als wenselijk en nastrevenswaardig gezien. Voor beleidsmakers is legitimiteit van beleid een voorwaarde voor succesvolle beleidsuitvoering en het realiseren van de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten. Het streven naar effectiviteit van beleid is vaak een belangrijke reden voor de overheid om de le-

gitimiteit van haar beleid te willen vergroten³. Elke bestuurder weet dat het zonder draagvlak lastig is om beleidsmaatregelen door te voeren. Naast legitimiteit als voorwaarde kan ze echter ook een doel in zichzelf zijn; legitimiteit wordt dan gezien als een belangrijke democratische waarde die op zichzelf nastrevenswaardig is. Idealen die aan legitimiteit worden gekoppeld lopen daarbij uiteen van een goede kwaliteit van besluitvorming tot draagvlak voor beleid en empowerment van burgers⁴⁻⁶.

Legitimiteit van de overheid als machtshebber vertaalt zich niet altijd in de legitimiteit van specifiek beleid⁷. Legitimiteit is dus niet iets dat alleen afhankelijk is van wie het beleid maakt, maar hangt ook samen met de inhoud van het beleid en met de wijze waarop dit beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Dit is te zien in het Nederlands natuurbeleid. Draagvlakstudies laten herhaaldelijk zien dat natuurbescherming veel steun geniet⁸ en dat veel mensen de overheid zien als hoofdverantwoordelijke voor de natuur in Nederland⁸. Een machtsclaim van de overheid om het natuurbeleid vorm te geven wordt dus door veel mensen als legitiem en gerechtvaardigd gezien. Desondanks worden onderdelen van het natuurbeleid als niet legitiem ervaren door groepen in de samenleving. Deze discrepantie is eerder beschreven als een 'kloof tussen beleid en beleving'⁹, waarbij natuurbescherming als legitiem doel wordt gezien en de overheid als gerechtvaardigde actor om natuurbeleid vorm te geven, terwijl de (lokale) implementatie van natuurbeleid soms minder steun heeft of verzet oproept.

Juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit

Zoals betoogd in de vorige paragraaf is legitimiteit een meervoudig begrip. De juridische wetenschap kijkt vooral naar legaliteit. We spreken dan van juridische legitimiteit. Vanuit de politicologische wetenschap is veel aandacht voor de wijze van besluitvorming en de erkenning van gezag van de overheid. De sociologie ten slotte richt zich vooral op maatschappelijke debatten waarbinnen de legitimiteit van beleid wordt besproken binnen sociale groepen, zoals natuurbeschermers en boeren. Bokhorst maakt op basis van deze benaderingen onderscheid tussen juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit².

Juridische legitimiteit

Juridische legitimiteit krijgt vorm via principes als wettelijkheid, constitutionnalité, goed bestuur en de bescherming van basisrechten¹⁰. Volgens het legaliteitsbeginsel (de ‘rule of law’) is het recht van de overheid om te handelen gebaseerd op de grondwet en op democratisch gelegitimeerde wetten en regels. Overheden moeten zich daarbij aan hun eigen regels (en regels van hogere overheden en de interpretatie en toetsing daarvan door de rechterlijke macht) houden. De legitimiteit van landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid kan daarbij getoetst worden aan richtlijnen vanuit hogere rechtsorganen¹¹. Europese richtlijnen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, vormen daarmee een juridisch kader voor beleid van lagere overheden. Juridische legitimiteit is dus vooral legaliteit¹¹ waarbij de juridische kaders waarbinnen de overheid opereert bepalend zijn voor de legitimiteit van haar beleid. Naast legaliteit zijn er nog andere principes van behoorlijk bestuur waaraan overheidshandelen moet voldoen om juridisch legitiem te zijn, zoals het zorgvuldigheids-, motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel¹².

Juridische legitimiteit is aanwezig als beleid voldoet aan de regels die vanuit het juridische systeem worden gesteld. Het kent daarmee een formele en procedurele logica en staat vrijwel los van de inhoud of resultaten van het beleid¹³. Beleid dat niet juridisch legitiem is wordt *onwettig* of *illegaal* genoemd¹. Zo heeft de Raad van State in het voorjaar van 2019 geoordeeld dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis kan dienen voor vergunningverlening voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, omdat het vooruitlopen op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden strijdig is met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Met andere woorden: het beleidskader PAS is volgens de juridische opvatting niet legitiem, ondanks eventuele positieve effecten op natuur en economische ontwikkeling.

Politieke legitimiteit

Politieke legitimiteit richt zich vooral op de wijze waarop beleid tot stand komt en minder op de concrete inhoud of resultaten van beleid¹³. Politie-

ke legitimiteit gaat daarmee verder dan alleen formele machtsverhoudingen: het *recht* om te besturen moet wel worden verdiend. Politieke legitimiteit wordt dus niet verkregen door strikte dwang en manipulatie: het is belangrijk dat de gemeenschap de manier van besturen als rechtvaardig ziet. Een dictator kan zichzelf met harde hand van alles toe-eigenen, maar daarmee is dus geen sprake van politiek legitiem beleid.

Politieke legitimiteit heeft betrekking op het gehele proces van besluitvorming, en is daarmee veel breder dan alleen dan het politieke proces in de Tweede Kamer of Provinciale Staten. In algemene zin gaat het om principes die in de kern van de democratie liggen, zoals representativiteit, verantwoording, openheid, responsiviteit, transparantie, deliberatie en participatie^{4,14,15}. Bij participatie gaat het bijvoorbeeld om *inclusiviteit* door politieke gelijkheid in aanwezigheid en invloed van diverse groepen, de *invloed* van burgers in diverse fasen van het besluitvormingsproces, *transparantie* van het proces voor zowel ingewijden als buitenstaanders en ruimte om te komen tot een *weloverwogen oordeel* op basis van de juiste informatie, *deliberatie* en ruimte voor reflectie⁴.

Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen drie aspecten van politieke legitimiteit: *input*-, *throughput*- en *output*-legitimiteit^{1,5,16,17}. *Input*-legitimiteit gaat vooral over de openheid van besluitvorming voor de burger¹⁵, wat volgens Scharpf¹⁷ betekent dat de bevolking de mogelijkheid moet hebben om zijn belangen kenbaar te maken. De kans dat beleid als legitiem wordt ervaren neemt toe wanneer burgers meer betrokken zijn en grotere invloed kunnen uitoefenen in de verschillende fasen van de beleidscyclus¹. Ook de mogelijkheid van burgers om bestuurders ter verantwoording te roepen draagt bij aan *input*-legitimiteit. Betrokkenheid van burgers leidt daarmee dus in de meeste gevallen tot een grotere *input*-legitimiteit. Overigens kan ook sprake zijn van *input*-legitimiteit wanneer gekozen politici actief aansluiting zoeken bij belangen van de burger zonder deze direct bij de besluitvorming te betrekken^{1,15,17,18}.

Throughput-legitimiteit gaat om de manier waarop de besluitvorming is vormgegeven, oftewel het proces waarmee beleid van *input* tot *output* komt^{1,6,16}. Beleid wordt vanuit deze dimensie gezien als legitiem wanneer het proces van beleidsvorming en -implementatie dusdanig goed is georganiseerd dat het leidt tot een goede kwaliteit van besluitvorming¹⁵. Deze goede kwaliteit gaat niet alleen om de inhoud van beslissingen, maar

vooral om het proces en de interacties tussen actoren. Zo moet er voldoende ruimte zijn voor deliberatie, is het belangrijk dat het proces waarbinnen het beleid tot stand komt transparant is, dat alle relevante informatie beschikbaar is en er een goede afweging plaatsvindt tussen verschillende belangen^{1,5,6,15,17}.

Output-legitimiteit hangt samen met de mate waarin het beleid bijdraagt aan het welzijn van de bevolking^{1,17}. Beleid wordt vanuit deze dimensie gezien als legitiem wanneer het maatschappelijke waarde creëert en bijdraagt aan de oplossing van collectieve problemen¹⁵. Het vermogen van de overheid om maatschappelijke problemen te adresseren en meerwaarde voor de samenleving te creëren is hier belangrijker dan de betrokkenheid van burgers bij het formuleren van dat beleid⁶. Hierbij is ook de effectiviteit van beleid en de efficiëntie van het proces van besluitvorming en implementatie belangrijk. Output-legitimiteit wordt vergroot als het beleid op een effectieve en efficiënte wijze bijdraagt aan de realisatie van publieke doelen en een passende oplossing biedt voor maatschappelijke problemen^{1,6,17,18}.

Maatschappelijke legitimiteit

Diverse auteurs benadrukken dat de legitimiteit van beleid vooral in maatschappelijke debatten en processen tot stand komt, zeker wanneer het gaat om de acceptatie van de uitkomsten van het beleid^{2,14,19}. Legitimiteit hangt in deze visie niet primair af van de juridische inkadering van het beleid of van de zorgvuldige en democratische vormgeving van het beleidsproces maar wordt gevormd in maatschappelijke discussies: het gaat erom hoe burgers en andere actoren de legitimiteit van het beleid ervaren en op basis daarvan de uitkomsten al dan niet accepteren. We noemen deze opvatting van legitimiteit in deze bundel in navolging van Bokhorst maatschappelijke legitimiteit². Ook al wordt beleid optimaal vormgegeven en voldoet het aan allerlei politieke en democratische vereisten, legitimiteitsproblemen kunnen in de praktijk nooit helemaal worden voorkomen. Bij belangrijke onderwerpen hebben veel maatschappelijke actoren een mening over de wenselijkheid en legitimiteit van voorgesteld beleid. In maatschappelijke debatten, inclusief de media, geven zij hun mening en proberen zij anderen te overtuigen van hun visie op het beleid. In de praktijk

kunnen daarbij conflicterende visies ontstaan over het beleid en de legitimiteit ervan. Deze conflicterende visies kunnen jaren, soms zelfs decennia lang blijven bestaan en de legitimiteit van het beleid aanhoudend op de proef stellen.

Vanuit de sociologische traditie is er veel aandacht voor de constructie van legitimiteit via bijvoorbeeld de strategische framing van beleidsissues. De media spelen in deze framing een belangrijke rol, niet alleen als actoren die zelf bijdragen aan de framing, maar ook als medium waarlangs maatschappelijke actoren bepaalde interpretaties van maatschappelijke kwesties promoten²⁰. Dergelijke framing wordt door alle partijen gedaan, zowel door voorstanders als door tegenstanders van een stringent natuurbeleid.

Beleid dat maatschappelijk niet legitiem is, roept maatschappelijk verzet op, en kan *omstreden beleid* genoemd worden. De maatschappelijke dynamiek waarbinnen de legitimiteit van beleid door kritische groepen ter discussie wordt gesteld noemen we *delegitimatie*. Een bekend voorbeeld hiervan is de discussie tijdens het kabinet Rutte-I, waarbij de kritiek van sommige actoren op het gebrek aan maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid als politiek argument werd ingezet en versterkt om het bestaande beleid te delegitimeren en drastische wijzigingen in het natuurbeleid te bewerkstelligen²¹. Ook in de recente stikstofcrisis zien we pogingen tot delegitimatie via framing. Zo wordt het stikstofprobleem door groepen kritische boeren ter discussie gesteld door de geloofwaardigheid ter discussie te stellen van de metingen en modellen van het RIVM die het probleem onderbouwen.

De normatieve basis van legitimiteit

De criteria voor juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit zijn niet in steen gebeiteld, maar hangen samen met sociale normen en waarden over democratie en samenleving, over het type maatschappij waarin wij willen leven, en wat wij rechtvaardig, juist en goed achten, ook met betrekking tot criteria van goed bestuur. Zulke normen en waarden vormen de basis voor de rechtvaardiging van beleid²². Zoals Beetham, één van de Godfathers van het denken over legitimiteit zegt: “A given power relationship is not legitimate because people believe it is legitimate, but

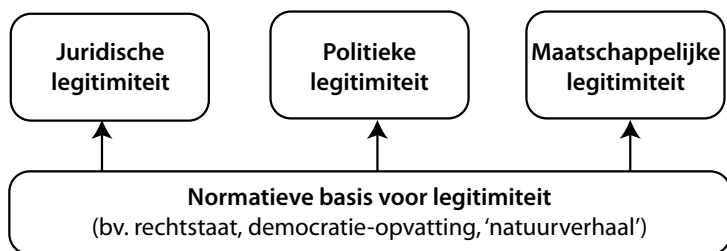
because it can be justified in terms of their beliefs²². Legitimiteit wordt dus verleend op basis van wat Beetham *beliefs* noemt, hetgeen we in navolging van Behagel vertalen als de *sociale normen*¹⁴. Deze sociale normen vormen de normatieve basis en daarmee een referentiekader waarop actoren hun mening over de juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit baseren. Juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit worden daarbij gebaseerd op complementaire sociale waarden.

De normatieve basis van juridische legitimiteit ligt in de normen over de rechtsstaat, waarbij bijvoorbeeld onafhankelijkheid van de rechter een belangrijke normatieve basis is voor juridische legitimiteit. Deze normen worden in de Nederlandse samenleving breed gedragen, en staan als normatieve basis voor juridische legitimiteit nauwelijks ter discussie. Voor de politieke legitimiteit wordt de normatieve basis vooral gevormd door kenmerken van de westerse democratie. Hierbij gelden criteria als inclusiviteit, participatie en transparantie, zoals beschreven in paragraaf 'Politieke legitimiteit' Alhoewel ook deze normatieve basis niet fundamenteel ter discussie wordt gesteld, hangt ze wel samen met specifieke visies op democratie. Er kunnen vanuit een representatieve democratie andere criteria voor legitimiteit worden gehanteerd dan vanuit een participatieve democratieopvatting²³.

De normatieve basis voor maatschappelijke legitimiteit staat waarschijnlijk het meest ter discussie. Moet beleid worden beoordeeld op basis van economische criteria en de bijdrage aan de Nederlandse welvaart, gaat het om bestaanszekerheid voor agrariërs, om de intrinsieke waarde van natuur of om een leefbaar landschap? De roep om een nieuw natuurverhaal als basis voor een breed gedragen natuurbeleid kan daarbij gezien worden als de roep om breed gedragen sociale normen over het belang van natuurbescherming in Nederland^{24,25}. Figuur 1 geeft de relatie tussen de verschillende aspecten van legitimiteit weer.

De details van de normatieve basis die als referentiekader gehanteerd wordt om te beargumenteren of beleid legitiem is of niet kunnen verschillen per persoon, plaats en tijd. Bernstein¹⁹ benadrukt dat deze normen tot stand komen en ter discussie worden gesteld in maatschappelijke en politieke debatten.

Normen over legitimiteit kunnen dus in de loop der tijd onder druk komen te staan van economische, politieke of maatschappelijke verande-



Figuur 1: Drie dimensies van legitimiteit en de normatieve basis van legitimiteit

ringen¹⁴. Als voorbeeld kunnen we kijken naar recente debatten over representatieve versus participatieve democratie. De normatieve basis voor politieke legitimiteit wordt meestal gekoppeld aan de representatieve democratie, waarin overheden legitimiteit verwerven doordat zij gekozen zijn door burgers. Binnen de representatieve democratie wordt de nadruk gelegd op zorgvuldige afweging van alle belangen door overheden en de afstemming tussen de verschillende overheidslagen en instanties²³. Vanuit de representatieve democratie ligt ook veel nadruk op de rechtsgelijkheid tussen burgers en de solidariteit met minderbedeelden. De manier waarop veel natuurbeleid wordt uitgewerkt in gebiedsprocessen kenmerkt zich echter meer door participatieve opvattingen over democratie. In deze vormen van democratie staan overleg (deliberatie) en actieve deelname²⁶ van actoren die het beleid betreft meer centraal dan bijvoorbeeld representativiteit en transparantie. Ook de opkomst van groene burgerinitiatieven kan gezien worden als een meer participatieve manier om publieke waarden vanuit lokale gemeenschappen vorm te geven, waarbij andere criteria voor politieke legitimiteit kunnen gelden²⁷. Zoals we in het slothoofdstuk laten zien, hangen verschillende visies op de normatieve basis voor de legitimiteit van beleid ook samen met de sturingsstijl en een voorkeur of keuze voor een bepaalde sturingsstijl beïnvloedt de normen voor legitimiteit^{28,29}.

Ook de normatieve basis voor maatschappelijke legitimiteit kan verschillen. Voor boeren zijn de economische gevolgen van maatregelen met betrekking tot de stikstofdepositie te ingrijpend om maatschappelijke legitimiteit stand te laten houden. De bedreiging voor hun bedrijf dat over generaties is opgebouwd is een belangrijk argument om de legiti-

teit van het beleid te betwisten. Voor natuurbeschermers is het bereiken van de ecologische doelen een belangrijk criterium voor legitimiteit²⁸.

Natuur en biodiversiteit als normatieve basis?

Connelly benadrukt dat inhoudelijke normen en waarden een basis kunnen zijn voor de normatieve rechtvaardiging van beleid³⁰. Zo kan het ethische belang van mensenrechten, het tegengaan van klimaatverandering of de intrinsieke waarde van de natuur en het beschermen van biodiversiteit een normatieve basis vormen waarop actoren de legitimiteit van beleid beoordelen. In verschillende essays^{13,31,32} wordt het belang benadrukt van het versterken en vernieuwen van een maatschappelijke norm om natuur en biodiversiteit te beschermen. De steun in de samenleving voor natuurbehoud, vaak omschreven als het draagvlak voor natuur⁸ kan mogelijk zo'n norm vormen. Draagvlakstudies kunnen daarmee een indruk geven van de mate waarin bescherming van natuur een breed gedragen maatschappelijke norm is. Enquêtes suggereren dat 60-80% van de bevolking de bescherming van natuur een belangrijke tot zeer belangrijke norm vindt voor onze samenleving⁸. Organisaties zoals Natuurmonumenten mobiliseren deze uitkomst in het politieke domein om steun te verwerven voor hun voorstellen³³. Tegenstanders van natuurmaatregelen mobiliseren echter andere maatschappelijke normen. Dan kan het gaan om economische groei of de noodzaak van een betrouwbare overheid die langdurige zekerheid aan boeren moet bieden. Op basis van belangen, identiteiten en basale waarden worden maatschappelijke en politieke discussies gevoerd over welke normen belangrijk zijn bij het bepalen van de legitimiteit van beleid. De mobilisatie van normen ter legitimering van beleid vormt daarmee de kern van de politieke strijd³⁰.