

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 MATTIJSSEN

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 natuurbeschermmer 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 discoursen 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 legitimiteitsstekort 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 argumenteren 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 beoordeelden 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 machtsuitoefening¹. 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

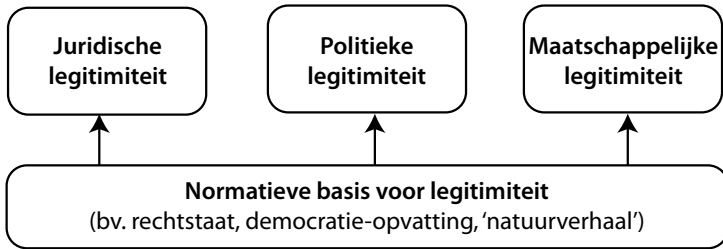
because it can be justified in terms of their beliefs²². Legitimiteit wordt dus verleend op basis van wat Beetham *beliefs* noemt, hetgeen we in navolging van Behagel vertalen als de *sociale normen*¹⁴. Deze sociale normen vormen de normatieve basis en daarmee een referentiekader waarop actoren hun mening 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.

3. De emancipatie van het natuurbelang

MARC VAN DEN TWEEL

Als wij bezoekers van onze natuurterreinen of medewerkers van natuurbeheerorganisaties vragen waarom natuur voor hen belangrijk is, krijgen we vaak eenzelfde soort antwoord. Ze noemen hun bijzondere ervaringen in de natuur kleine geluuksmomentjes. Een prachtig blauw vogeltje dat voorbij scheert of een uitbundig bloeiend hooilandje in de ochtendzon. En dan vaak zonder dat mensen weten dat het een ijsvogeltje betreft of een hooiland met heel zeldzame soorten. Wat telt voor veel mensen is de kleurenpracht of de ervaring van absolute rust of stilte. Noem het hartstocht. Vaak zijn het dit soort ervaringen die de motivatie vormen om iets voor de natuur te willen betekenen als vrijwilliger of als medewerker, het gevoel dat je beschermt wat kwetsbaar is. Het is een impliciet rentmeesterschap. Als directeur van Natuurmonumenten zie ik de natuur daarnaast ook als een bundel collectieve verhalen die geworteld zijn in onze samenleving. In onze natuur en in ons landschap zit onze geschiedenis gevat. Als natuurbeheerders beheren wij de canon van de Nederlandse geschiedenis en van de Nederlandse landbouw. Mede daarom is natuur ook zo ongelooflijk belangrijk voor veel mensen. Mensen willen de verhalen horen waar ze vandaan komen. Die zoektocht is alom aanwezig in onze samenleving. Een deel van de antwoorden op de vraag naar onze identiteit zit besloten in de natuur en in onze cultuurrijke landschappen.

Extreem succesvol

Dat alleen al maakt het de moeite waard om met veel energie en mankracht te werken aan de bescherming van natuur, iets wat onze vereniging al bijna 115 jaar doet. Je zou kunnen zeggen dat de natuurbescherming in Nederland extreem succesvol is geweest en nog steeds is. In zo'n druk land waarmee we van alles willen en de ruimte heel beperkt is, weten we toch al heel lang veel natuurgebieden te beschermen. Sterker nog: de laatste jaren is er zelfs natuur bij gekomen. Maar met evenzoveel recht kun je stellen dat de natuurbescherming is mislukt: het landschap is voor onze ogen verdampt en daar stonden we bij en keken we naar. Dus als het je missie is om in Nederland over een groen en biodivers landschap met ruimte voor planten en dieren te beschikken waarvan de basiskwaliteit op orde is, dan is onze natuurbescherming veel minder goed gelukt. Daar moet dus nog een tandje bij, en Natuurmonumenten wil daar een bijdrage aan blijven leveren als maatschappelijke organisatie die opkomt voor natuur en landschap in Nederland. We kijken hierbij verder dan onze eigen terreinen en gaan daarom uit van een bredere visie op natuur, groen en biodiversiteit in Nederland, ongeacht eigendomsgrenzen.

Over de eigen kadastrale grenzen

In onze ogen betekent dit een nieuwe rol voor de Nederlandse natuurbescherming en voor de natuur. Natuur is meer dan een leuke hobby voor een aantal plantenkenner, het is ook meer dan een luxegoed voor een groep welgestelden. Natuur speelt steeds meer een cruciale rol in de samenleving. De afgelopen decennia is natuur bijvoorbeeld een hefboom gebleken voor gebiedsontwikkeling. Kijk naar het eiland Tiengemetten dat enkele jaren geleden nog een worstelend landbouwgebied was. Nu is het een bijzonder natuurgebied waar allerlei spontane ontwikkelingen plaatsvinden en waar veel bijzondere soorten zijn teruggekomen. Het is een plek geworden waar vele tienduizenden mensen per jaar van genieten. Datzelfde geldt voor de Gelderse Poort bij Nijmegen waar de rivieren een spectaculair onderdeel zijn geworden van het landschap en natuur een essentiële rol speelt in de waterveiligheid van het achterland. En dan natuurlijk het recente succes van de Markerwadden. Ook daar zijn de functies waterkwaliteit en recreatie

cruciale factoren die de aanleg van deze natuureilanden mogelijk hebben gemaakt. Ik ben ervan overtuigd dat als de natuurbescherming geen oog heeft voor andere belangen, en alleen oog heeft voor het beheren van de eigen terreinen, ze dan bezig is met een *uphill battle*. We zullen de natuurbescherming dus moeten koppelen aan andere maatschappelijke functies zoals klimaat, recreatie, landbouw en waterveiligheid. Het is van belang dat we over onze eigen kadastrale eigendomsgrenzen heen kijken. En dat doen we de laatste jaren steeds meer.

Natuurlijk zijn er genoeg mensen die vinden dat wij ons alleen met onze eigen terreinen moeten bemoeien. Ik denk dat dat niet meer voldoende is. Kijk maar naar de afname van bijvoorbeeld het aantal insecten, ook in onze eigen natuurgebieden. We weten dat de oorzaken van deze afname buiten onze gebieden gelegen is, zoals het intensieve landgebruik op het omringende platteland. We zullen ons dus wel moeten richten tot de landbouw en mee denken over oplossingen in die sector, willen we de basiskwaliteit in onze eigen terreinen op peil houden. Daarom willen we een maatschappelijke beweging zijn en met andere partijen overleggen.

Juridische borging heeft natuurbeleid volwassen gemaakt

Mede door deze in de jaren negentig ingezette maatschappelijke verbreding van de natuurbescherming, is de natuurbescherming sindsdien een steeds groter maatschappelijk belang geworden en daarmee ook juridisch volwassen geworden. Er zijn wetten en regels gekomen, nationale en Europese, die de natuur beschermen. Ik zie dit als een harde borging van zachte waarden. Het is een bevestiging van het belang dat politiek en maatschappij aan natuurbescherming hechten en het is goed dat dit nu een harde borging heeft gekregen in wetgeving. Die juridische verankering is voor mij een bewijs van de emancipatie van het natuurbelang. Het is dan ook logisch dat daar soms debat over ontstaat en dat belanghebbenden zich verzetten. Dat gaat zo op alle beleidsterreinen, niet alleen bij natuur. Bij een goede juridische borging hoort debat over de uitwerking daarvan in de praktijk. En sommigen zijn daar niet altijd blij mee.

Die juridische kant is dus positief, maar behoeft wel ook een aantal nuanceringen. Ik ben zelf buitengewoon terughoudend om alles zoveel

mogelijk juridisch vast te spijkeren en daar volledig op te vertrouwen als natuurorganisatie. Je ziet dat bij de discussie rondom de Hedwigepolder. Natuurlijk moeten we tevreden zijn met het feit dat de polder na vele, vele jaren discussie en juridisch getouwtrek wordt teruggegeven aan de natuur. Maar er is in die jaren wat mij betreft te veel over de juridische aspecten gesproken en veel te weinig over de wenselijkheid van de ontpoldering ten behoeve van natuur. En dat levert een beeld op van de natuurbescherming als rupsje nooit genoeg: alle juridische middelen inzetten om maar je gelijk te krijgen. Ik vraag me in dit geval dan ook wel eens af of het dit allemaal waard is geweest. Het heeft de discussie tussen landbouw en natuur vooral heel erg aangewakkerd en de standpunten zijn weer gepolariseerd. Dat heeft de natuurbescherming geen goed gedaan en heeft op verschillende momenten het draagvlak voor de natuurbescherming aangetast.

Missie niet gaan juridificeren

Daarnaast moet je je afvragen of de natuurbeschermingswetten niet te vaak misbruikt worden. Er worden tal van procedures gestart tegen een rondweg, een windmolen of een fabrieksterrein met als belangrijk argument dat er bepaalde natuurwaarden in het geding zijn. Maar heel vaak is dat een argument dat erbij is gesleept: mensen vrezen gewoon overlast, terecht of niet, en zoeken hun heil in de natuurwetgeving. Ze zoeken dan naar een muizengaatje in de natuurwetgeving om hun gelijk te krijgen. Dat geeft een soms onterecht beeld van de natuurwetten: die zouden van alles tegenhouden en Nederland op slot zetten. Dat doet het imago van de natuurbescherming geen goed. Het kan zich zelfs tegen je gaan keren als de samenleving op grond van dat soort procedures besluit dat dan de wetten maar moeten worden aangepast. Daarom zijn wij buitengewoon terughoudend om onze missie te juridificeren. Wij ondernemen alleen juridische stappen als wij kraakhelder kunnen uitleggen dat een besluit lijnrecht in gaat tegen de belangen van de natuur. We zijn immers geen advocatenkantoor, maar een maatschappelijke organisatie met een missie. Ons gaat het om het uiteindelijke doel. En soms mogen we blij zijn dat de rechter er aan te pas kan komen om een bepaalde praktijk een halt toe te roepen. De gerechtelijke uitspraak over het PAS – hoe complex ook – was

blijkbaar nodig omdat we ons als samenleving niet wisten te houden aan de regels die we onszelf hebben gesteld rondom uitstoot van stikstof in en rondom natuurgebieden.

Doel voorop

Bij voorkeur behaal ik onze missie in een goede maatschappelijke afweging tussen verschillende doelen. En als er in een Natura 2000-gebied een windmolenpark is gepland, is onze verdediging niet dat het niet mag van de wet. Wij zullen dan aanvoeren dat de windmolens x-duizend jaarlijkse slachtoffers onder de vogels zal maken en dat we daarom bezwaar maken tegen windmolens op die plek. Soms zal blijken dat bepaalde activiteiten in een Natura 2000-gebied helemaal niet zo schadelijk zijn. Waarom zouden wij dan tegen zijn? We zijn geen getuigenisclub. We proberen vooral effecten te realiseren. Zo hebben we bijvoorbeeld een akkoord gesloten met het bedrijfsleven dat er geen zonnevelden in bijzondere natuurgebieden en landschappen aangelegd zullen worden, maar dat we wel accepteren dat ze op andere plekken in ons landschap verschijnen. Dat was een heel strategische keuze tussen zinloos protesteren bij overheden die een dergelijke afspraak niet aan wilden gaan en een pragmatische afspraak met het bedrijfsleven. Onder de streep gaat het ons maar om één ding en dat is biodiversiteit in Nederland.

Gezwabber

Een belangrijk voordeel van een stevige juridische basis voor de natuurbescherming is dat wetten de politieke en maatschappelijke grillen dempen. Wetten zijn mode-onderhevig. Ze weerspiegelen de tijdgeest en veranderen in de loop van de tijd, maar ze dempen deze ook. Zo behoeden natuurwetten de samenleving, én de natuur, voor al te grillige koerswendingen. Dat is van groot belang in een tijd waarin we zien dat het beleid van de overheid snel kan veranderen. Zo zegt het ene kabinet dat het wel een tandje minder kan met die natuur terwijl het opvolgend kabinet zichzelf uitroept tot groenste kabinet ooit. Politiek en openbaar bestuur worden steeds grilliger maar de natuur heeft slechts één ding nodig en dat is continuïteit. In die zin ben ik dus heel blij met de wetten want die

leggen een fundament waar een bestuurder maar even van af moet blijven. En als die er iets aan wil veranderen, moet hij met een goed verhaal komen en weten dat het jaren kost om iets aan te passen. Dus mogen we erop vertrouwen dat aanpassing van natuurwetgeving goed doordacht zal plaatsvinden. Overigens is die natuurwetgeving niet alleen voor de natuurbescherming belangrijk. Ook ondernemers, zo is mij verzekerd, zijn blij met wetgeving. Ze hebben liever strenge maar duidelijke wetgeving in plaats van soepele maar onduidelijke. Gezwabber in de politiek en openbaar bestuur is slecht voor bedrijven en dat geldt dus precies hetzelfde voor natuurbescherming.

Opvallend groene provinciale bestuursakkoorden

In dit kader is het belangrijk om nog een opmerking te maken over de decentralisatie van het natuurbeleid. Er is in de natuurwereld snel de neiging om de decentralisatie richting de provincies negatief te vinden. Ik ben het daar niet mee eens. De provincies hebben inmiddels grosso modo laten zien dat de verantwoordelijkheid voor natuur en landschap bij hen in goede handen is. Mijn verklaring daarvoor is dat natuurbeheer voor provincies echt behoort tot hun belangrijkste kerntaken. Dat maakt natuur een belangrijk onderwerp voor de provinciale politiek. Tegelijkertijd zie je dat natuur juist regionaal een heel concreet maatschappelijk onderwerp wordt: het raakt mensen, het gaat om inrichting van de openbare ruimte, het gaat om plekken waar mensen een binding mee hebben. De discussies in de provinciale politiek zijn dan ook helemaal niet zo gepolariseerd: iedereen wil het beste voor de mensen. Opvallend is dat college-akkoorden van provincies en gemeenten vaak bijzonder groen van aard zijn. Op dit thema probeert men de achterban goed te bedienen.

Natuurmonumenten als politieke speler

Als vereniging hebben we naast de juridische borging uiteraard nog een belangrijke andere troef in handen. We hebben een grote achterban en veel mensen, ook niet-leden, dragen de natuur een warm hart toe. Dat betekent hoe dan ook dat we een belangrijke maatschappelijke positie innemen. Mede dankzij een zorgvuldig intern proces binnen onze vereni-

gingsstructuur geeft ons dat een legitimatie om een maatschappelijke rol van betekenis te vervullen. En indirect zorgt het grote aantal leden ervoor dat de politiek ons serieus neemt en naar ons luistert. Dankzij leden en achterban zijn we een factor van belang.

Toch vind ik het sterker om niet in elke discussie te zeggen dat ik namens 700.000 leden spreek. Een mooi voorbeeld daarvan is onze actie Red de Kust en het daaraan gelieerde Nederlands Kustpact. In 2014 besloot het kabinet het bouwverbod op stranden en in de duinen op te heffen. Daarmee was de laatste beleidsmatige rem op het bebouwen van de kuststrook verdwenen. We smeedden daarop een plan waarvan we zelf dachten dat het nauwelijks haalbaar zou zijn: wat nou als alle 25 kustgemeenten, de vijf kustprovincies en de Rijksoverheid samen met maatschappelijke organisaties een pact zouden ondertekenen waarin ze afspraken zouden maken over de toekomstige bebouwing van de kust? Met ruimte voor bebouwing in gebieden die nu al bebouwd zijn maar ook met een harde garantie dat de kustlandschappen die nu nog leeg zijn dat ook in de toekomst zullen blijven. De bijval die we kregen verraste ons. Het maatschappelijk debat over de kustbebouwing werd niet alleen gevoerd in de media maar ook tekenden in een maand tijd 100.000 *baywatchers* onze petitie. Twee maanden later trok de ministerraad het besluit weer in. Voor Natuurmonumenten was het de eerste keer dat wij ons hard maakten voor de bescherming van een integraal landschap: 500 kilometer kustlijn van Cadzand tot de Eemsmonding. Een landschap waarin wij zelf een relatief kleine beheerder zijn. Ik hoop dat het Kustpact een illustratie zal zijn van de rol die wij in de toekomst vaker willen spelen: een maatschappelijke organisatie die opkomt voor natuur en landschap in Nederland, ongeacht eigendomsgrenzen.

Impact

Onze strategie is er dus steeds meer op gericht om per actie, per gebied mensen te mobiliseren. Dat actieve mede-eigenaarschap vind ik een veel sterker signaal dan ons actuele ledenaantal. Tijdens de Red de Kust-actie heb ik veel verzoeken gekregen om voor de camera te verschijnen en mijn woordje als directeur van Natuurmonumenten te doen. Dat hebben we heel bewust afgehouden omdat wij het veel sterker vinden om lokale be-

woners naar voor te schuiven. Wij hebben de achterban brieven aange-reikt die ze zelf naar hun eigen gemeenten konden sturen. Sommigen in-terpreteerden onze houding als schuilgedrag en verweten ons dat we het debat uit de weg gingen. Maar ik denk dat de impact op deze manier vele malen groter is geweest. In toenemende mate doen we het echt samen met onze achterban en dat is een veel sterkere legitimatie dan alleen zeg-gen hoeveel leden je hebt. Soms zijn de leden een perfect startmiddel voor de acties die we doen. Wij kunnen onze achterban activeren, en leden-raadplegingen organiseren, maar dat kan niet te vaak. Een zoveelste en-quête of oproep om in actie te komen, vindt steeds minder gehoor. Met het te vaak inzetten van dat instrument wordt het bot.

Radicale midden

Onze manier van werken is hierbij wel veranderd. Vanouds is Natuurmo-numenten een vereniging. Daarnaast hebben wij ons de afgelopen decen-nia ontwikkeld tot een autoriteit die alles wist van natuur. De achterban kreeg daarbij een minder actieve rol. Onze leden maakten jaarlijks 25 gul-den over en dat was het. Wij konden onze gang gaan. Tegenwoordig gaat dat anders: onze achterban is veel belangrijker geworden en daar gaan we nu ook heel anders mee om dan voorheen. Wij hebben als vereniging voor het ‘radicale midden’ gekozen. We zoeken nu eigenlijk meer naar de ge-middelde mening, die van de massa, dan dat we ons druk maken over de extreme meningen. De neiging bestaat namelijk dat je je te laat gijzelen door de extremen in maatschappelijke en politieke discussies. Grosso modo zijn mensen het best met elkaar eens: de meeste mensen, laten we zeggen tachtig procent, wil gewoon gemakkelijk toegankelijke, aantrek-kelijke en gezonde natuur. Die groep is veel belangrijker dan de tien pro-cent die zich tegen elke vorm van natuurbeheer verzet en alles wil overla-ten aan de natuur zelf, of aan de tien procent aan de andere kant die zegt natuur en klimaat helemaal niet belangrijk te vinden. Wij richten ons ten volle op de tachtig procent gelijkgestemden. Maar, en dat is het radicale, er is wel een ondergrens. Als natuur onomkeerbaar wordt aangetast en er zijn alternatieven, dan zullen we alles uit de kast halen om die ondergrens te beschermen.

Genuanceerd verhaal

Wij hebben veel geïnvesteerd in achterbanraadplegingen via de ledenraden en diverse andere communities. Daar proberen we met mensen te overleggen en samen te komen tot de beste oplossingen voor bijvoorbeeld inrichtingsvraagstukken of keuzes in het beheer. Dat is een erg zinvolle benadering, maar in de media is deze strategie natuurlijk veel minder opvallend of spannend dan het uitvergroten van extremen. Zo zouden wij volgens sommigen ons niet voldoende in het stikstofdebat laten horen na de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dat hebben we echter wel degelijk gedaan, maar we zijn niet met trekkers naar Den Haag gegaan en we ketenen ons ook niet vast. Wij vertellen een genuanceerd verhaal en zoeken mee naar een goede oplossing voor dit probleem die niet radicaal hoeft te zijn. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor het groene domein want overal zie je dat de flanken steeds luider van zich laten horen en hun eigen social media-kanalen hebben. Wat ondersneeuwt is de mening van de grote meerderheid die gewoon een groen hart heeft en graag een bijdrage wil leveren aan een duurzame inrichting van Nederland zonder daarbij radicale standpunten in te nemen.

Vuist in fluwelen handschoen

Als je Natuurmonumenten vergelijkt met vijftien jaar geleden zie je een heel andere vereniging. De focus is verbreed van eerst alleen onze eigen terreinen, naar alle ontwikkelingen in Nederland die van invloed zijn op onze terreinen. Dat is een wezenlijke verandering omdat we ons nu niet meer alleen bemoeien met onszelf, maar met het hele Nederlandse landschap en het totale buitengebied. Daardoor houdt Natuurmonumenten zich ook in toenemende mate bezig met onderwerpen als landbouw, verkeer, industrie etc. voor zover deze activiteiten de kwaliteit van natuur en landschap beïnvloeden.

Ik denk dat we een partner zijn geworden waar veel mensen in het publieke debat mee te maken hebben. Zij zullen Natuurmonumenten, denk ik, ervaren als een samenwerkende partner die de inhoud centraal stelt en de nuance niet schuwt. Tegelijkertijd spreken we ons scherp uit als dat nodig is. Activisme met de stropdas, noem ik dat. Een ander beeld is dat van de

fluwelen handschoen met de stalen vuist. Natuurmonumenten is gericht op samenwerking en consensus, maar in uiterste instantie deinzen we niet terug om over te gaan tot juridische actie. Een optie die we kunnen gebruiken omdat de natuur als maatschappelijk belang volwassen is geworden en een stevig juridisch fundament heeft gekregen. De natuur is echt een volwaardig maatschappelijk belang geworden dat keurig is vastgelegd in wetten en regels. Die juridische vuist gebruiken we overigens alleen als het echt nodig is omdat wetten en regels met voeten worden getreden. Een andere vuist is die van de politieke actie. We hebben een achterban, we hebben honderdduizenden leden en die kunnen we op een effectieve manier heel snel mobiliseren en inzetten. En dat willen al die mensen maar al te graag. Zij willen zich net als wij blijven inzetten om die kleine, bijzondere en mooie ervaringen in de Nederlandse natuur te behouden.

4. De gemediatiseerde strijd om natuurbeleid in de Oostvaardersplassen

IRIS KORTHAGEN, RIANNE DEKKER EN BAS BREMAN

Synopsis

In 2018 ontstaat een mediahype die het einde van het ‘hands off’ beleid in de Oostvaardersplassen inluidt. Emotionele beelden van diersterfte en een conflict tussen burgers en autoriteiten hebben als gevolg van medialogica grote nieuwswaarde. In de interactie tussen journalistieke en sociale media worden informatie biases uitvergroot en ontstaat onevenredig veel aandacht voor een biocentrisch frame van de kwestie. Enerzijds zorgt de mediatisering ervoor dat de legitimiteit van beleid vergroot wordt met aandacht voor nieuwe frames en actoren. Anderzijds wordt verdediging van het bestaande beleid welhaast onmogelijk en komt beleidsverandering onder grote mediadruk ad hoc tot stand wat de legitimiteit ondermijnt. Hoewel stemmen in (sociale) media verre van representatief zijn, is dit geen reden om media-aandacht te negeren. Media bieden belangrijke checks en balances in het democratische proces wanneer alternatieve stemmen geen deel uitmaken van het geïnstitutionaliseerde beleidsproces. Tevens kan media-aandacht voor natuurbeleid de publieke opinie in belangrijke mate beïnvloeden.

Inleiding

Hoe vaak en op welke wijze media over onderwerpen berichten, heeft invloed op beleid. Een mediahype waarin bestaand beleid wordt bekriti-

seerd, kan een kantelpunt zijn voor beleidsverandering. Tijdens een mediahype krijgt media-aandacht voor een onderwerp een zichzelf versterkend effect: elke gerelateerde gebeurtenis is nieuwswaardig¹. Vooral wanneer beleid al langer ter discussie staat, kan het vergrootglas van traditionele nieuwsmedia en tegenwoordig ook sociale media ertoe leiden dat het beleid verliest aan maatschappelijke legitimiteit en in de praktijk onhoudbaar wordt.

Zo gebeurde het ook bij de Oostvaardersplassen. Staatsbosbeheer en de Provincie Flevoland voerden hier lange tijd een ‘hands off’ natuurbeleid. Dat betekent dat er zo min mogelijk wordt ingegrepen en dat de populaties van planten en dieren aan het natuurlijk verloop worden overgelaten². Dit beleid was eind jaren 70 en begin jaren 80 ontwikkeld door beleidsactoren met expertise op het gebied van natuurbeheer waaronder Staatsbosbeheer, de Natuurbeschermingsraad en internationale deskundigen. Dit beleid had lange tijd ook politieke en maatschappelijke steun. In februari 2018 ontstond er echter een grote mediahype die uiteindelijk een wijziging van het beleid inluidde³.

Media spelen als dragers van het maatschappelijk debat een belangrijke rol in sociale legitimeringsprocessen⁴. Ze zijn niet alleen een weergave van de publieke opinie rond beleidskwesties, maar geven hier ook actief vorm aan⁵. Media zijn immers geen neutraal doorgeefluik, ze kennen een eigen logica die verklaart dat sommige onderwerpen veel meer aandacht krijgen dan andere. Hoe kunnen we de dynamiek in het maatschappelijk debat over de Oostvaardersplassen verklaren vanuit de kenmerken en interacties van de logica’s van de journalistieke en sociale media? En hoe hebben de journalistieke en sociale media tijdens de mediahype de legitimiteit van het natuurbeleid aldaar beïnvloed? Deze twee vragen staan in dit essay centraal.

Een mediahype met gevolgen voor beleid

Het natuurbeleid in de Oostvaardersplassen was nooit geheel onomstreden. Al bij de aanleg was er discussie of de ingepolderde gronden überhaupt mochten worden onthouden aan de landbouw en industrie. Ook had het *hands off* beleid dat er werd toegepast van begin af iets paradoxaals: het natuurgebied is door inpoldering op kunstmatige wijze gecreëerd en is afgesloten door hekken en een spoorlijn. De grote grazers zijn in het

gebied uitgezet. Pas daarna werd de natuur de vrije loop gelaten. Protest tegen het beleid in de Oostvaardersplassen laaide jaarlijks aan het eind van de winter op, maar doofde net zo vaak weer grotendeels uit⁶.

De eerste blijvende barsten in de legitimiteit van het natuurbeleid ontstaan in 2010 wanneer een uitzending van EenVandaag aandacht besteedt aan de sterfte van grote grazers in het gebied. Vooral de heftige beelden van een stervend hert leiden tot de nodige maatschappelijke discussie. Deze wordt vooral in traditionele media gevoerd, waar betrokkenen de mogelijkheid krijgen om hun standpunten uit te leggen. De maatschappelijke onrust leidde tot een spoeddebat in de Tweede Kamer en de oprichting van de 'International Committee on the Management of the Oostvaardersplassen' om het bestaande beleid te evalueren. Deze Commissie kwam met het advies om onnodig lijden van (stervende) dieren te verkleinen met behulp van zogenaamd 'vroeg reactief beheer' (het afschieten van zwakke dieren die de winter niet zullen overleven), maar ook om af te zien van verder bijvoeren van de populatie grote grazers⁷. Met deze beleidswijziging werd de politieke legitimiteit van het beleid (in ieder geval tijdelijk) hersteld.

In een korte periode in februari 2018 ontstaat er een mediahype waarin elk bericht over de Oostvaardersplassen nieuwswaardig is en waarbij er intensieve uitwisseling bestaat tussen journalistieke en sociale media. Op sociale media voeden nieuwsberichten van kranten en tv – zoals een ingezonden brief waar de discussie mee begon – het debat. Ook gaan er oude en nieuwe foto- en videobeelden van stervende dieren viral. De emoties die deze beelden oproepen, vormen een belangrijke katalysator voor mobilisatie, activisme en de verspreiding van online content⁸. Dit geeft de maatschappelijke discussie nieuwswaarde waardoor er weer berichten in journalistieke media verschijnen.

Sociale media geven aan iedereen buiten het traditionele beleidsnetwerk de mogelijkheid om zich in de discussie te mengen. Er ontstaat ruimte voor nieuwe frames rond het beleidsprobleem en de te verkiezen beleidsoplossing. Binnen de dierethiek wordt onderscheid gemaakt tussen antropocentrische, biocentrische en ecocentrische waardenopvattingen. Staatsbosbeheer en verscheidene deskundigen hielden vast aan een ecocentrisch frame (Tabel 1). Deze opvatting geeft aanleiding tot een *hands-off* beleid, in 2010 iets aangepast met vroeg reactief beheer. Groeperingen en burgers die zich via sociale media in de discussie mengen, interpreteren

den de beelden van sterfte in de Oostvaardersplassen hoofdzakelijk vanuit een biocentrisch frame waarin de gezondheid en het welbevinden van het individuele dier centraal staat. Een dergelijke opvatting geeft aanleiding tot het propageren van bijvoeren wanneer sterfte door hongers dreigt.

Ethische visie	Antropocentrisme	Biocentrisme	Ecocentrisme
Betekenis	Menselijk nut centraal	Welzijn individuele dier centraal	Focus op natuurlijke processen
Waarden	Menselijk welzijn, menselijke waarden	Zorgplicht, welzijn, gezondheid en integriteit	Afblijfplicht, vrijheid, biodiversiteit, autonomie

Tabel 1: Ethische waardenopvattingen rondom natuur en dierenwelzijn⁹.

Onder druk van de media besloot de provincie Flevoland op 28 februari 2018 tijdelijk te gaan bijvoeren. Commissaris van de Koning voor Flevoland Leen Verbeek legde hierbij een directe link met de maatschappelijke onrust op sociale media en dreigingen voor verstoring van de openbare orde (met name aan het adres van de boswachters) die daar werden geuit. Op 18 september 2018 besloten de gedeputeerde staten van Flevoland de vee-stapel in het gebied terug te brengen door een deel van de grote grazers af te schieten en een ander deel te verhuizen. Hiermee kwam definitief een einde aan het *hands-off* beleid van de voorgaande decennia.

De logica van journalistieke media en informatiebiases

In 1979 introduceerden Altheide en Snow het begrip ‘medialogica’ om aan te geven dat er een logica bestaat die bepaalt hoe media informatie overbrengen¹⁰. De logica van journalistieke media bestaat uit een combinatie van drie aspecten¹¹:

- 1) *Vorm*: Journalistieke media bieden informatie in een voor de doelgroepen geschikt format dat verschilt per medium.
- 2) *Journalistieke waarden en normen*: De waarden en normen die de beroeps-

groep hanteert, zijn onder andere objectiviteit, onafhankelijkheid, gebalanceerde berichtgeving, actualiteit en relevantie. ‘Kwaliteits’-media en ‘populaire’ media geven verschillend invulling aan deze waarden.¹²

- 3) *Commerciële doelen van nieuwsorganisaties*: Journalistieke media streven ernaar hun nieuws aantrekkelijk te maken voor hun doelgroepen, zodat de doelgroepen betalen voor hun mediaproducten, adverteerders gebruik willen maken van het medium en/of om te voldoen aan subsidie-eisen.

De combinatie van vormvereisten, journalistieke waarden en normen en commerciële belangen heeft invloed op de inhoud van mediaberichtgeving en leidt tot verschillende informatiebiases in het journalistieke nieuws¹³. Met het begrip ‘bias’ wordt bedoeld dat nieuwsmedia onevenredig veel informeren over bepaalde gebeurtenissen en andere gebeurtenissen structureel links laten liggen. Het is een optelsom van factoren: journalistieke redacties moeten afwegen welk nieuws zal aanslaan, wat binnen de tijd haalbaar is en wat aan hun professionele normen voldoet. Doordat journalisten en redacties iedere dag weer vergelijkbare keuzes maken, onder aanzienlijke tijdsdruk, ontstaan patronen in de inhoud van berichtgeving. Dit is door de digitalisering van de nieuwsmarkt niet minder geworden. Door online metingen en hevige concurrentie om de aandacht van de (nieuws) consument is het extra aantrekkelijk om mensen te verleiden met ronkende koppen die eigenlijk ongebalanceerd zijn. Journalistieke waarden leggen het dan af tegen de snelheid en de commerciële waarde van nieuws.

Het verhaal van de Oostvaardersplassen kent veel elementen die aansluiten bij de informatiebiases die in de literatuur worden beschreven. Zo krijgt het vraagstuk regelmatig een menselijk gezicht en bieden media een emotionele invalshoek bij de kwestie. Voorbeelden hiervan zijn een interview met een emotionele actievoerder over het dierenleed bij de Oostvaardersplassen of het beeld van een uitgehongerd hert waarmee het televisiejournaal opent. Daarnaast leggen media de nadruk op negativiteit, crisis en conflict. Een belangengroep is nieuws als ze protesteert, maar niet als de groep samen gaat werken met overheden¹⁴. Dit kwam naar voren in de beelden van boze actievoerders die hooi over de hekken bij de Oostvaardersplassen gooiden. Hun bijvoeracties staan haaks op het ‘hands-off’ (eccentricische) beleid van de autoriteiten. Dit sluit ook aan bij de laatste infor-

matiebias die we uitlichten (zonder overigens uitpuddend te zijn). Het betreft hier de neiging van media om het falen van autoriteiten te benadrukken. Vanuit de ‘waakhond’ rol van de media is het handelen van autoriteiten nieuwswaardig, maar wanneer zaken mis gaan onder de verantwoordelijkheid van een autoriteit heeft dat meer nieuwswaarde dan wanneer zaken goed gaan.

De logica van sociale media en interactie met journalistieke media

Ook sociale media kennen een eigen logica met andere vormvereisten, waarden en normen en commerciële belangen. De netwerkstructuur van web 2.0 maakt het mogelijk dat gebruikers zelf berichten (in de vorm van beeld, video, audio, tekst of een combinatie hiervan) ontwikkelen en delen¹⁵. Dit gebeurt in netwerken die gebaseerd zijn op persoonlijke connecties of voorkeuren en interesses (bijvoorbeeld een Facebookgroep van paardenliefhebbers)¹⁶. Berichten op sociale media zijn aan platformspecifieke vormvereisten gebonden. Zo krijgen gebruikers van Twitter nu 280 tekens per bericht en biedt de Facebook *like button* inmiddels keuze uit vijf verschillende emoties.

Op sociale media bestaan geen redactionele filters en kunnen berichten in principe onbepaald worden gedeeld. Desondanks zijn er andere principes die bepalen wat nieuwswaardig is. Sociale mediaplatforms werken op basis van algoritmes die bepalen wat de meest relevante berichten voor gebruikers zijn¹⁷. De manier waarop sociale media het belang van een bericht ‘meten’, verloopt via geautomatiseerde analyses van populariteit van gebruikers en van berichten op basis van eerdere interacties van de gebruiker in de vorm van *views*, *likes* en *shares*. Het bereik van populaire berichten – die veel worden bekeken, geliked of becommentarieerd – is veel groter: deze worden over meer netwerken en gebruikers verspreid. Nieuwswaardigheid is dus sterk afhankelijk van de populariteit van de gebruiker en de interactie die content weet te genereren. Dit motiveert ontwikkelaars van content om een groot netwerk van volgers op te bouwen en berichten te plaatsen die reacties oproepen.

Sociale media zijn, net als de meeste nieuwsorganisaties, tevens commerciële bedrijven. Sterker nog, ze behoren tot de grootste technologiebedrijven ter wereld. De bedrijven maken zelf geen berichten, maar hun

product zit in het verspreiden en ordenen van berichten in sociale netwerken. Uit persoonlijke kennis over gebruikers verwerven zij reclame-inkomsten. Uiteindelijk fungeren sociale media via de aandachtseconomie: ze proberen je aandacht zo lang mogelijk vast te houden¹⁸. Dat levert immers meer tijd op voor advertenties waaraan de bedrijven verdienen. Ook uit het gebruik van sociale media door *influencers* worden in toenemende mate advertentie-inkomsten verworven. Zij wisselen reclame-uitingen af met persoonlijke berichten om volgers te krijgen en behouden.

Deze kenmerken van het functioneren van sociale media leiden tot vergelijkbare biases als in journalistieke nieuwsmedia. Wie een uitgesproken mening plaatst, zal meer aandacht genereren dan wie genuanceerd is. Door het ontbreken van een journalistieke filter kan er zelfs een schepje bovenop. Berichten die heftige emoties oproepen omdat ze extreem positief of extreem woede opwekkend zijn, gaan vaker *viral*.¹⁹ Dit was het geval bij beelden van uitgehongerde en dode dieren in de Oostvaardersplassen. Als provocatie voor het verkrijgen van online aandacht is er op sociale media ook een cultuur van *trolling*, *flaming* en *cyberbullying* ontstaan²⁰. Deze cultuur leidt tot haatdragende of bedreigende uitingen die in journalistieke media niet voorkomen. De boswachters van Staatsbosbeheer kregen hier helaas mee te maken. Het ontbreken van de journalistieke filtering zorgt er bovendien voor dat in principe alles een nieuwtje kan zijn. Ook onwaar nieuws, dat zelfs vaker, meer en dieper verspreid blijkt te worden op sociale media²¹.

De interactie van berichtgeving op journalistieke en sociale media creëert een nieuwe dynamiek bij het ontstaan van mediahypes. De populariteit van berichten op sociale media en de discussies die daar plaatsvinden, worden door de journalistieke media meegenomen als een factor van nieuwswaardigheid. Mensen en berichten op sociale media vormden tijdens de mediahype rond de Oostvaardersplassen een belangrijke nieuwsbron voor journalistieke media. Andersom werken journalistieke nieuwsmedia ook aan het vergroten van hun online belang. Online redacties ontwikkelen nieuwe formats zoals informatieclips, interactieve kaarten en pakkende nieuwsbites die eenvoudig op sociale media gedeeld kunnen worden. Ze voegen zich daarmee naar de logica van sociale media.

De invloed van de media en hun logica op de legitimiteit van het natuurbeleid

Het fenomeen waarbij de media en hun logica andere processen in de samenleving – waaronder beleidsprocessen – beïnvloeden, wordt gevat in het begrip *mediatisering*²². De dynamiek die in 2018 rondom de Oostvaardersplassen ontstond als gevolg van de wisselwerking tussen journalistieke en sociale media is ontegenzeggelijk van invloed geweest op het natuurbeleid. We onderscheiden drie manieren waarop media de legitimiteit van het beleid beïnvloeden:

1. *De media maken nieuwe partijen en hun waarden zichtbaar in de maatschappelijke discussie*

Ten eerste zien we dat journalistieke media nieuwe belangengroepen die zich mobiliseerden via sociale media veel aandacht geven. De media-aandacht geeft zichtbaarheid aan hun standpunt en is een bron van macht in politieke processen.²³ Het verhaal van de nieuwe belangengroepen sluit aan bij de mediabiases, zoals emotie, negativiteit en conflict. Juist de meest bekritiseerde aspecten van de medialogica, de informatiebiases, verbreden op deze manier de bestaande legitimiteitsrelaties.²⁴ Dit proces wordt versterkt wanneer de grotere zichtbaarheid ertoe leidt dat een steeds grotere groep burgers zich een mening gaat vormen over het beleid in de Oostvaardersplassen en deze mening via sociale media ook kenbaar maakt. Eerder waren vooral inhoudelijk deskundigen betrokken bij de beleidsvorming rond de Oostvaardersplassen en stond het ecocentrisch frame weinig ter discussie. Maatschappelijk wordt de beleidsdiscussie verbreed met het biocentrische frame dat door velen op de sociale media wordt uitdragen.

2. *De maatschappelijke acceptatie van het ecocentrisch beleid en haar uitvoerders verdampt in de media*

De groeiende aandacht voor het biocentrische frame gaat ten koste van de aandacht voor andere actoren en standpunten. Staatsbosbeheer voelde zich onvoldoende in staat om het ecocentrische frame tegenover de door beelden gevoede discussie op de sociale media te plaatsen. Zo stelde persvoorlichter Joke Bijl van Staatsbosbeheer: “Het verhaal van de Oost-

vaardersplassen is best een complex verhaal. Daar heb je veel woorden voor nodig. Je bent eigenlijk al bij voorbaat uitgepraat op het moment dat daar een beeld van een stervend hert tegenover wordt gesteld”.²⁶ Persberichten waarin Staatsbosbeheer (soms samen met de Provincie Flevoland) op basis van inhoudelijke argumentatie proberen uit te leggen dat bijvoeren juist averechts zou werken, veranderen de framing op de sociale media niet. Sterker nog, de discussie daar neemt alleen maar toe.²⁵ Waar de film *De Nieuwe Wildernis* een aantal jaar eerder nog een echte publiekstrekker was, wordt de presentatie ervan op een festival nu afgelast in verband met bedreigingen aan het adres van de organisatie. Maatschappelijk gezien lijkt de acceptatie van het bestaand beleid nihil.

3. Politici voelen zich gedwongen snel responsief te handelen

De maatschappelijke legitimiteit van het bestaande beleid is zo onder druk komen te staan door alle negatieve media-aandacht, dat ook politiek gezien actie werd verlangd. De mediahype leidt tot ad hoc beleidsverandering, ook in verband met de openbare orde bedreigingen. In 2010 was er ruimte voor het samenstellen van een commissie die de tijd kreeg om het beleid te evalueren en een weloverwogen advies op te stellen. In 2018 is van de ene op de andere dag besloten tot bijvoeren van de grote grazers. Dit gebeurde ondanks het feit dat dit door de eerdere commissie was afgeraden en dat het beleid daarmee afwijkt van dat in andere, soortgelijke natuurgebieden zoals de Amsterdamse Waterleidingduinen. Het korte termijnbelang van het luwen van de mediahype en de openbare orde bedreigingen wogen zwaarder dan de lange termijngevolgen voor het ecosysteem zoals benoemd door de deskundigen. Het gebrek aan tijd om te komen tot een weloverwogen besluit verzwakt de democratische legitimiteit van de beleidswijziging.

Beschouwing: Mediatisering als vloek en zegen voor legitimiteit

De media zijn met hun controlerende en informerende rol van levensbelang voor de maatschappelijke legitimiteit van beleid. Enerzijds dragen journalistieke en sociale media bij aan de zichtbaarheid en de betrokkenheid van uiteenlopende partijen in de besluitvorming. Anderzijds bestaan er zorgen dat de logica van de media de logica van democratische,

rationele besluitvorming zal *overrulen*. Een mediahype en de wisselwerking tussen sociale en journalistieke media zorgen voor een vertekend beeld van publieke opinie. Het is problematisch als op basis van dat vertekende beeld een beleidsverandering wordt gelegitimeerd.

Het maatschappelijk debat over de Oostvaardersplassen kende scherpe randen, die te verklaren zijn vanuit de logica's van de journalistieke en sociale media. De journalistieke media hadden buitenproportioneel veel aandacht voor negatieve, dramatische en emotionele aspecten van het verhaal. De protesten op sociale media vormden daarbij een belangrijke nieuwsbron. Op sociale media werden de meest emotionele, schokkende beelden en meest uitgesproken berichten het vaakst verspreid. De wisselwerking tussen sociale en journalistieke media leidde daarom tot een versterking en uitvergroting van hun biases.

Hoewel sociale media de reputatie hebben de publieke opinie te vertegenwoordigen, verschilt de gemiddelde sociale mediagebruiker sterk van de gemiddelde Nederlander. Veel burgers zijn niet, of slechts beperkt actief op (openbare) sociale media. Bovendien versterken informatiebiases vooral uitgesproken meningen. Wanneer politici op basis van mediaberichtgeving conclusies trekken over de maatschappelijke acceptatie van beleid en de uitvoerders ervan, laten ze zich vooral leiden door het meest uitgesproken, zichtbare deel van het maatschappelijke debat. Er kan niet goed worden vastgesteld in hoeverre de standpunten breed onderschreven worden.

Op sociale media leidde een cultuur van *trolling*, *flaming* en *cyberbullying* zelfs tot uitwassen van openbare orde bedreigingen rondom de Oostvaardersplassen. Hoewel dit vaak tot online discussies beperkt blijft en zelden offline consequenties krijgt, is het desondanks een nieuwe realiteit waarbinnen beleidsmakers en -uitvoerders zich staande moeten houden. Bij de Oostvaardersplassen droegen de online bedreigingen eraan bij dat politici de huidige situatie politiek onhoudbaar achtten.

Onder invloed van de discussie op sociale en journalistieke media verbreedde én versmalde de bandbreedte aan beleidsopties die werden meegenomen in de besluitvorming. Enerzijds zorgde de mediatisering ervoor dat de legitimiteit vergroot werd met aandacht voor nieuwe frames en actoren. De media-aandacht verbreedde in die zin de discussie die voordien vooral door deskundigen werd gevoerd. Anderzijds concluderen we dat als

gevolg van medialogica het biocentrische frame onevenredig veel aandacht heeft gekregen. Eerder onderzoek toonde immers aan dat de ecocentrische waardeopvatting ongeveer net zo breed gedragen werd als de biocentrische waardeopvatting.²⁶ Een actuele enquête van de Raad voor Dierenaangelegenheden toont dat “bijna vier van de tien Nederlanders vinden dat je hongerende edelherten best mag afschieten zoals in de Oostvaardersplassen gebeurde”.²⁷ Ook de in 2013 verschenen film over de Oostvaardersplassen *De Nieuwe Wildernis* kreeg veel waardering van zowel critici als het grote publiek terwijl de film sterk leunde op een ecocentrisch perspectief. Tijdens de mediahype in 2018 is het ecocentrisch perspectief tot een zeer omstreden beleids optie geworden die voor betrokkenen in de besluitvorming zo moeilijk te verantwoorden is dat die in praktijk buiten de bandbreedte valt. Dat proces beschrijft de wetenschappelijke literatuur ook in andere vergelijkbare gevallen van mediadynamiek.²⁸ Deze beïnvloeding ondermijnt de democratische legitimiteit van het beleid, niet alleen met het oog op de inhoud van het beleid, maar ook met het oog op de wijze van de totstandkoming.

Is dat een vrijbrief om het maatschappelijk debat in de media links te laten liggen? Volgens ons is dat niet het geval. Mediaberichten zijn een kans om de beleving en ervaringskennis van belangengroepen en burgers bij het beleidsproces te betrekken. In beleidsdomeinen zoals dat van natuur en milieu die technische expertise vergen, raakt publieke betrokkenheid soms op de achtergrond. Initieel was dit ook het geval bij het beleid in de Oostvaardersplassen. Sociale en journalistieke media lenen zich goed om een beeld te vormen van hoe andere actoren en burgers die minder specialistische expertise bezitten naar het beleid kijken. Gezien er al jaren publieke verontwaardiging ontstond bij de dierensterfte aan het eind van de winter, lijkt het erop dat eerdere maatschappelijke signalen over onvrede over het beleid in de Oostvaardersplassen lange tijd zijn onderschat. Het beleid had al eerder meer rekening kunnen houden met de waarden en behoeften van groepen burgers.

Het beleid in de Oostvaardersplassen heeft zich, quasi-onomstreden, lange tijd primair door experts laten beïnvloeden. Tijdens de mediahype verschoof die invloed in onevenredige mate naar de tegenstanders van het ecocentrische beleid. De kunst zal zijn om de balans te vinden tussen natuurbeleid dat erkend wordt door experts én betrokken groepen burgers.

Een zekere spanning tussen democratische en maatschappelijke legitimiteit is hierbij waarschijnlijk onvermijdelijk gezien de diversiteit aan (ethische) waardenopvattingen in de samenleving in combinatie met de focus van de media op ontwikkelingen in het gebied. Van belang daarbij is oog te hebben voor de bias van de mediaberichtgeving. Maar media zijn ook een belangrijk instrument om legitimiteitsrelaties te versterken. Zo staan beleidsactoren die eerder weinig deden om maatschappelijk draagvlak te waarborgen voor de uitdaging hun complexe beleid en visie in de gemediatiseerde beleidscontext beter over te brengen en uit te leggen. Ten slotte bieden sociale media mogelijkheden maatschappelijke onvrede in een vroeg stadium te zien ontstaan, naast de signalen die uit de periodieke draagvlakstudies voortkomen.

5. Een gespleten natuurbeleid: gevangen tussen juridische en maatschappelijke legitimiteit

WIEBREN KUINDERSMA

Inleiding

Op 24 augustus 2019 stelt boerenvoorman Marc Calon in de Telegraaf dat we in Nederland veel te veel versnipperde natuurgebieden beschermen. Hierdoor zou economische ontwikkeling, waaronder de landbouw, in Nederland vrijwel onmogelijk worden. Aanleiding voor deze uitlatingen vormt de uitspraak van de Raad van State (29 mei 2019) over het Programma Aanpak Stikstof (PAS), waardoor de uitbreiding van landbouwbedrijven en andere economische projecten voorlopig stilliggen vanwege de stikstofuitstoot en de negatieve effecten daarvan op natuur.

Deze stikstofuitspraak, de voorstellen van de commissie Remkes om de uitstoot van stikstof terug te dringen en de boerenprotesten zetten de discussie over de legitimiteit van het natuurbeleid opnieuw op de maatschappelijke en politieke agenda. Dat gebeurde eerder rond 2010, toen ook al vanwege de mogelijke gevolgen van het natuurbeleid voor economische en maatschappelijke projecten. Ook toen werd gesproken over ‘Nederland op slot’ door te strenge Europese natuurregels. De hoogste tijd om eens kritisch te kijken naar de huidige legitimiteitscrisis en daarbij terug te kijken hoe in het natuurbeleid eerder met legitimiteit werd omgegaan. Mogelijk zijn uit deze ervaringen lessen te trekken voor een toekomstig natuurbeleid.

Legitimiteit is een meervoudig en ambigu begrip met veel mogelijke definities en indelingen. Naast juridische en maatschappelijke legiti-

teit gebruik ik de term politieke legitimiteit, de mate waarin het beleid is gelegitimeerd door de Tweede Kamer of Provinciale Staten.

In dit essay betoog ik dat het natuurbeleid de laatste decennia voornamelijk is gelegitimeerd vanuit Europese verplichtingen (juridische legitimiteit) en het zoeken naar maatschappelijke legitimiteit heeft verwaarloosd en verplaatst naar de lichtgroene gebieden buiten het Natuurnetwerk. Dit gespleten natuurbeleid is niet langer houdbaar vanuit zowel de beoogde effectiviteit als de noodzakelijke politieke en maatschappelijke legitimiteit. Dit vraagt om een nieuwe aanpak ofwel een ‘new deal’ voor het Nederlandse natuurbeleid, waarin het streven naar juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit juist wordt gecombineerd.

Het essay is opgebouwd in drie delen: Verleden, Heden en Toekomst. Het toekomstige natuurbeleid kan immers leren van de fouten en de successen uit het verleden en moet een oplossing bieden voor de problemen van vandaag.

Het verleden van het Nederlandse natuurbeleid (1990 - 2010)

Het geheim achter het succes van de EHS: een deal tussen natuur en landbouw

In 1990 werd het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gepresenteerd met als doel om in 30 jaar de bestaande natuurgebieden te vergroten en met elkaar te verbinden. Prominent onderdeel was het ontwikkelen van nieuwe natuur op 150.000 hectare landbouwgrond. Politiek kon dit voorstel op brede steun rekenen in de Tweede Kamer, mede omdat het voorstel goed aansloot bij de milieuproblematiek, die eind jaren tachtig hoog op de politieke agenda stond.

Voor de benodigde maatschappelijke legitimiteit werd sterk vertrouwd op het oude corporatistische poldermodel in de landbouw. Naast de –bijna vanzelfsprekende– steun vanuit de natuur- en milieuorganisaties maakte het ministerie van LNV afspraken met de goed georganiseerde landbouwsector¹. De belangrijkste afspraak was dat de landbouw akkoord ging met de natuurclaim op landbouwgrond als de landbouw zich buiten de EHS redelijk ongestoord verder kon ontwikkelen, wat neer komt op intensivering

en schaalvergroting. Daarnaast zou de EHS op vrijwillige basis worden gerealiseerd. Dus geen onteigening van landbouwgrond en geen planologische schaduwwerking van de nieuwe natuur op omliggende landbouwgrond. Scheiding van landbouw en natuur stond dus centraal. Kind van de rekening was het cultuurlandschap, waarin de landbouw sterk verweven was met natuurwaarden, maar ook met cultuurhistorische waarden. In feite is de huidige achteruitgang van de biodiversiteit in het landelijk gebied dus ook gefaciliteerd door het oude natuurbeleid met haar nadruk op scheiding van functies.

De EHS bleek, mede dankzij deze deal, nog vele jaren een succesvol beleidsconcept met een brede politieke legitimiteit. De maatschappelijke legitimiteit leunde sterk op de natuurorganisaties, die met dit beleid hun natuurgebieden sterk konden uitbreiden. Bij de landbouworganisaties was de steun voor het natuurbeleid minder, maar via de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium kregen boerenbedrijven die wilden intensiveren een betere verkaveling, terwijl stoppende boeren konden worden uitgekocht met natuurgeld. Dit werkte vooral goed in gebieden met een slechte verkaveling en veel bedrijven die stopten.

Minder aandacht ging uit naar de juridische instrumenten voor natuurbescherming. Dit soms tot frustratie van natuurorganisaties die er terecht op wijzen dat andere nationale projecten zoals woningbouw en infrastructuur wel gebruik maken van dwingende instrumenten. Ook blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen met schade voor natuur tegen te houden of om natuurontwikkeling te realiseren in gebieden met veel ruimtedruk vanuit woningbouw of de landbouw.

Maatschappelijke legitimiteit natuurbeleid ter discussie

Halverwege de jaren 90 komt de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid, veelal door lokale conflicten, ter discussie te staan. Veel aandacht krijgt de gebiedsopstand in het Friese Gaasterland. In 1995 komen hier de lokale bevolking en de boeren in opstand tegen de geplande 550 hectare EHS, ondanks dat deze plannen wel waren afgestemd met de regionale landbouworganisaties.² Deze protesten laten heel goed de zwakke plekken van de reguliere polderaanpak zien. Ten eerste blijkt dat de legiti-

miteit van boerenorganisaties als spreekbuis van individuele boeren is aangetast. Individuele boeren accepteren niet meer klakkeloos de compromissen die zijn gesloten door hun voormannen. Ten tweede wreekt zich hier ook de gebrekkige aandacht die er in het natuurbeleid is voor maatschappelijke legitimiteit onder burgers. In Gaasterland blijkt ook 90% van de burgers tegen de natuurplannen te zijn omdat ze bang zijn dat de leefbaarheid van het gebied wordt aangetast (Hoeveel banen kosten deze natuurplannen? Misschien moet de lokale school wel sluiten?) en vanwege de negatieve gevolgen van de nieuwe natuur zoals muggenoverlast. Bovendien zijn de bewoners gehecht aan het bestaande landschap van bossen afgewisseld met landbouw: Gaasterland is mooi, en zo moet het blijven!

Integraal gebiedsgericht beleid als oplossing

Een strategie om de maatschappelijke legitimiteit en de uitvoerbaarheid van natuur- en ander omgevingsbeleid te vergroten is het integraal gebiedsgerichte beleid. Voorbeelden daarvan zijn de ROM-gebiedenaanpak (Ruimtelijke Ordening en Milieu), de WCL-gebieden (Waardevol Cultuur Landschap) en de gebiedsgerichte aanpak onder de reconstructie zandgebieden³. In dit beleid staat een meer interactieve en integrale aanpak centraal. Dit maakt ook bredere regionale deals mogelijk omdat naast landbouw en natuur ook andere thema's, zoals recreatie, milieu, leefbaarheid, cultuurhistorie en landschap, aan bod komen. Dit leidt soms tot interessante regionale convenanten. Zo worden in het kader van de reconstructie landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen terwijl rond de natuurgebieden en dorpen de vervuilende intensieve veehouderijbedrijven juist worden gesaneerd of verplaatst.

Toch blijkt ook bij het integraal gebiedsgericht beleid de maatschappelijke legitimiteit uiteindelijk een knelpunt. Ondanks alle pogingen om ook burgers bij de planvorming te betrekken, blijken de compromissen veelal te zijn gebaseerd op draagvlak bij overheden en maatschappelijke organisaties⁴. Burgers en individuele boeren zijn veel minder betrokken en voelen zich ook niet altijd gebonden aan de moeizaam bereikte compromissen. Zo komen in Noord-Brabant burgers in opstand tegen de reconstructieplannen om intensieve veehouderijen te concentreren in landbouwontwikkelingsgebieden.

Een knelpunt in de uitvoering van het integraal gebiedsgerichte beleid is dat vrijwel altijd in de planvorming is afgesproken om dwingende instrumenten niet in te zetten. Dwingende instrumenten als wettelijke herverkaveling en onteigening worden hiermee op voorhand uitgesloten. Hiermee is de uitvoering van de regionale plannen geheel afhankelijk van vrijwillige medewerking van grondeigenaren.

Een laatste knelpunt is dat veel regionale compromissen uiteindelijk niet bleken te passen binnen nationale of internationale spelregels. Zo wordt de – moeizaam gevonden – ruimte voor de landbouwontwikkelingsgebieden in de reconstructie, uiteindelijk weer ingeperkt door nieuwe Europese natuurregels.

Vogel- en Habitatrictlijn (VHR)

Hiermee zijn we beland bij de implementatie van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrictlijn (1992) in Nederland. Ondanks dat deze Europese natuurrichtlijnen, mede op Nederlands initiatief al veel eerder tot stand zijn gekomen, worden de juridische gevolgen in Nederland pas na 2000 zichtbaar. Aanvankelijk is de implementatie van de VHR vooral een interne aangelegenheid binnen LNV en ligt de nadruk op de formele aanwijzing (en begrenzing) van de Natura 2000 gebieden. Als na de eeuwwisseling duidelijk wordt dat de aanwijzing van Natura 2000 gebieden ook juridische gevolgen heeft voor omliggende landbouwbedrijven en andere economische activiteiten, komt de maatschappelijke discussie over VHR en Natura 2000 pas echt op gang.

Voor natuurbeschermers gaat een lang gekoesterde wens in vervulling. Eindelijk heeft men een hard juridisch instrument in handen om projecten rondom natuurgebieden – al dan niet tijdelijk – tegen te houden. De schaduwkant van de sterk vergrote juridische slagkracht van natuur is dat naarmate de maatschappelijke gevolgen duidelijker worden, de protesten ook toenemen. Vooral vanuit de landbouw, maar ook vanuit de recreatiesector en ‘ondernemend Nederland’ groeit de weerstand.

De weerstand vanuit de landbouw is ook goed te begrijpen vanuit de oude deal tussen landbouw- en natuurbeleid. De oude afspraak dat natuurbeleid zich ‘niet zou bemoeien’ met omliggende landbouwgebieden wordt door de nieuwe natuurregels immers met voeten getreden. In feite

leidt de toegenomen juridische legitimiteit van het natuurbeleid ertoe dat de maatschappelijke en de politieke legitimiteit ervan afneemt. In 2010, met de start van het kabinet Rutte I, komen de maatschappelijke protesten tegen de natuurregelgeving nadrukkelijk op de politieke agenda te staan. Staatssecretaris Bleker kondigt al snel een rigoureuze bezuiniging op het natuurbudget aan. Bovendien moet de EHS drastisch worden ingekrompen om ruimte te maken voor economische ontwikkeling, met name in de landbouw. Ook wordt de vormgeving en uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd naar provincies. Volgens sommigen zijn deze maatregelen vooral een brute ‘rechtse’ afrekening met het ‘linkse’ natuurbeleid. Anderen beweren dat de bezuinigingen en decentralisatie zijn bedoeld om de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid te herstellen.

Heden – De stand van het huidige natuurbeleid (2010 – 2019)⁵

Na de decentralisatie onder staatssecretaris Bleker staan de provincies aan het roer van het Nederlandse natuurbeleid. Een gevolg hiervan is dat de diversiteit binnen het natuurbeleid toeneemt. Provincies hebben nu immers de vrijheid om het op hun eigen manier vorm te geven. De gedachte hierachter is dat op deze manier ook de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid kan toenemen, omdat provincies dichter bij gebieden en burgers staan en beter kunnen inspelen op lokale wensen en verschillen. Toch is de ruimte van de provincies om eigen keuzes te maken in de praktijk beperkt. In het Natuurpact (2014) hebben provincies immers met het Rijk afgesproken dat zij de beschikbare Rijksmiddelen vooral gebruiken om de internationale verplichtingen (Natura 2000) te realiseren. Het lastige voor de provincies is dat juist in de Natura 2000 gebieden de natuurdoelen behoorlijk strak en gedetailleerd zijn vastgelegd. In het overige deel van het Natuurnetwerk (voorheen EHS) en daarbuiten hebben provincies meer beleidsvrijheid, maar hiervoor is het rijksgeld niet bedoeld. Alleen provincies die in staat en bereid zijn om eigen geld te investeren voor natuur, kunnen de beleidsvrijheid ook echt benutten om regionaal maatwerk te leveren en daarmee de legitimiteit voor natuurbeleid te versterken.

Natura 2000

In de Natura 2000 gebieden staan de Europese natuurdoelen vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn centraal. De juridische legitimiteit van deze doelen staat niet ter discussie. Na de introductie van het PAS (Programma Aanpak Stikstof) is de realisatie van deze natuurdoelen nog urgenter. Immers met het PAS krijgen landbouwbedrijven en andere economische sectoren ruimte voor ontwikkeling in ruil voor natuurherstel. Dat betekent dat herstelmaatregelen in en rondom veel Natura 2000 gebieden uiterlijk in 2021 moeten zijn gerealiseerd. Steeds meer provincies gaan onder deze tijdsdruk over tot onteigening om deze natuurdoelen te kunnen realiseren. Dit is een duidelijke breuk met het oude natuurbeleid waarin onteigening alleen bij hoge uitzondering werd toegepast.

Onteigening is echter nog steeds een instrument dat veel weerstand oproept bij (agrarische) grondeigenaren, omwonenden en de provinciale politiek. Provincies zoeken daarom naar maatschappelijke legitimiteit op twee niveaus. Op provinciaal (en landelijk) niveau is de onteigening van een beperkt aantal landbouwbedrijven politiek en maatschappelijk legitiem, omdat dit betekent dat een grotere groep van landbouwbedrijven kan gaan uitbreiden. Dit is juridisch verankerd in het PAS en afgestemd met maatschappelijke organisaties zoals de LTO. Op gebiedsniveau proberen provincies via zorgvuldige processen en de inzet van flankerend beleid de impact van de maatregelen voor de getroffen boerenbedrijven te verzachten. Zo zijn er ruime mogelijkheden voor zelfrealisatie, bedrijfsverplaatsing en kavelruil. Met deze strategie hopen provincies daadwerkelijke onteigening en de daarmee gepaard gaande legitimiteitsproblemen te voorkomen.

Voor integrale gebiedsprocessen is door de PAS-deadlines te weinig tijd. Bovendien ontbreekt het in de Natura 2000 doelen aan flexibiliteit om echt in te kunnen spelen op lokale wensen. Hierdoor kiezen veel provincies voor een sectorale benadering, waarin andere lokale problemen zoals op het gebied van leefbaarheid, economie en landschap, maar beperkt aan bod komen. Dit beperkt de mogelijkheden om op gebiedsniveau tot maatschappelijke breed gedragen plannen te komen. Daar komt nog bij dat de internationale natuurdoelen waarvoor deze gebieden zijn aangewezen, zoals levend hoogveen of blauwgrasland, lang niet altijd

sporen met de waarde die omwonenden toekennen aan het specifieke natuurgebied als recreatiegebied of als waardevol agrarisch landschap. Dit uit zich niet alleen in verzet tegen het uitkopen van bestaande boerenbedrijven, maar tegen herstelmaatregelen zoals bomenkap of hogere waterstanden (met bijbehorende wateroverlast en muggen).

Overige natuur binnen en buiten het Natuurnetwerk

In het overige deel van het Natuurnetwerk (niet Natura 2000) en het gebied daarbuiten hebben provincies meer vrijheid om eigen natuurdoelen vast te stellen of aan te passen in gebiedsprocessen. Over het algemeen staat in dit andere provinciale natuurbeleid vrijwilligheid centraal en krijgt het zoeken naar maatschappelijke legitimiteit meer aandacht. Ik onderscheid hier twee hoofdstrategieën, namelijk *partnercontracten* en *natuur op uitnodiging*.

Veel provincies zetten partnercontracten in om dit deel van het Natuurnetwerk te realiseren. Dit betekent dat provincies de uitvoering van de provinciale natuurambities overlaten aan externe partners zoals andere overheden (gemeenten of waterschappen), traditionele natuurbeheerders, andere natuurorganisaties (bv. ARK-Natuurontwikkeling of een milieufederatie), landbouworganisaties (bv. Mooi Limburg) of burgerinitiatieven (bv. Mooi Wageningen of de Vereniging Markdal). Provincies leggen de afspraken vast in een contract waarin de beoogde natuurdoelen vrij precies zijn vastgelegd. Bij de vrij sectorale partnercontracten blijkt dat de uitvoering van de plannen vaak een integralere aanpak vergt, omdat dit nodig is om lokale deals te kunnen sluiten. Een goed voorbeeld is het Markdal dat in het essay van Langeveld en Westerink wordt beschreven. Hier heeft de lokale Vereniging Markdal een samenwerkingsovereenkomst met de provincie Noord-Brabant gesloten over de realisatie van ruim 100 hectare Natuurnetwerk langs het riviertje de Mark. De provincie geeft hierbij relatief veel vrijheid en de Vereniging Markdal legt veel nadruk op het organiseren van lokaal draagvlak, waarbij individuele deals worden gesloten met grondeigenaren over de realisatie van nieuwe natuur. Dit leidt tot veel discussie tussen de Vereniging Markdal, de provincie en natuurorganisaties omdat een aantal deals strijdig is met bestaande beleidskaders.

Natuur op uitnodiging is een strategie die provincies zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk toepassen. In deze strategie staat het maatschappelijk initiatief centraal vanuit de gedachte dat de maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid toeneemt als initiatieven ook echt vanuit de samenleving komen. De overheid neemt dan vooral een faciliterende rol op zich. Binnen deze strategie zijn verschillende varianten. Zo ligt binnen het Natuurnetwerk de nadruk op zelfrealisatie. Dat houdt in dat bestaande grondeigenaren (meestal boeren of landgoedeigenaren) zelf de beoogde natuurwaarden realiseren. Belangrijkste motieven zijn dat zelfrealisatie de aanleg van nieuwe natuur zowel gemakkelijker als goedkoper maakt omdat grondverwerving wordt voorkomen. Verder kan natuurrealisatie door bestaande grondeigenaren vaak rekenen op lokale steun. Dat komt ook omdat de natuurdoelen meestal beter passen in het bestaande cultuurlandschap (zoals het open veenweidelandschap), dat veel lokale inwoners prefereren boven nieuwe grootschalige natuurontwikkeling, zoals moerasvorming. Ondanks de hoge maatschappelijke en politieke legitimiteit van deze strategie, valt de belangstelling voor zelfrealisatie in de praktijk tegen, omdat de beoogde natuurdoelen niet goed inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering van reguliere landbouwbedrijven. Dit dwingt provincies om te kiezen tussen de politieke legitimiteit van het vasthouden aan provinciale natuurdoelen door de grond alsnog aan te kopen, en de maatschappelijke legitimiteit van zelfrealisatie door natuurdoelen te verlagen of zelfrealisatie alsnog mogelijk te maken.

Een aantal provincies (zoals Overijssel, Utrecht en Gelderland) heeft ook een soort groene zone rondom het natuurnetwerk, waar de provincie planologisch en soms via subsidie de realisatie van nieuwe natuur stimuleert. Het gaat hier vaak om initiatieven van projectontwikkelaars of rijke particulieren die natuur willen verbinden met een landgoed, met recreatie of (luxe) woningbouw. De maatschappelijke legitimiteit voor dit soort initiatieven is zeer wisselend. Soms kunnen ze rekenen op veel maatschappelijke steun, maar ze kunnen ook stuiten op lokale protesten en weerstand. Cruciaal is meestal dat de initiatiefnemers zelf actief op zoek gaan naar maatschappelijke legitimiteit in de omgeving. Als die er uiteindelijk niet is, verdwijnt ook de politieke legitimiteit voor hun initiatief vaak uit zicht. Mede hierdoor is de belangstelling voor dit soort initiatieven beperkt.

Ten slotte hebben veel provincies open subsidieregelingen voor natuurplannen van (groepen) burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties. Hierbij ligt meestal veel nadruk op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Het gaat vaak om initiatieven buiten het Natuurnetwerk, in de directe woonomgeving van burgers. Daarbij kun je denken aan buurttuinen of groene schoolpleinen. De populariteit van dit soort initiatieven lijkt wel toe te nemen, maar de bijdrage aan de realisatie van provinciale natuurdoelen is meestal beperkt. Maatschappelijke legitimiteit voor dit soort initiatieven is gemakkelijker te realiseren omdat er veel meer vrijheid is om natuurdoelen zelf te formuleren.

Hinkend op twee gedachten: Synergie of gespletenheid?

Na decentralisatie is dus een zekere tweedeling ontstaan tussen het natuurbeleid voor de Natura 2000 gebieden en voor de overige natuur. In Natura 2000 gebieden legitimeren de provincies hun beleid vooral vanuit de formele juridische verplichtingen met betrekking tot Europese natuurregels ('het moet van Brussel'). Het PAS heeft de urgentie om dit beleid uit te voeren nog versterkt door de expliciete link tussen het natuurbeleid voor Natura 2000 gebieden en de mogelijkheden voor uitbreiding van omliggende (landbouw)bedrijven. In deze gebieden is weinig of geen onderhandelingsruimte voor natuurdoelen en zetten provincies ook dwingende instrumenten als onteigening in.

Provincies legitimeren hun provinciale natuurbeleid buiten de Natura 2000 gebieden veel meer vanuit maatschappelijke legitimiteit. Natuurdoelen zijn deels onderhandelbaar en in de uitvoering staan vrijwilligheid, zelfrealisatie en maatschappelijke initiatieven centraal.

Het is de vraag of deze twee sporenbenadering in het natuurbeleid erg is. Je kunt natuurlijk betogen dat het gebrek aan maatschappelijke legitimiteit voor de Natura 2000 doelen, wordt gecompenseerd door de aandacht voor maatschappelijke legitimiteit in de overige gebieden. Mijns inziens is dit een denkfout en leidt dit juist tot een zekere gespletenheid in het natuurbeleid. De eenzijdige focus op de juridische legitimiteit van de Europese natuurverplichtingen binnen Natura 2000 gebieden kan ondermijning van de maatschappelijke en politieke legi-

timateit van het overige natuurbeleid tot gevolg hebben. Dit gevaar wordt nog vergroot door het feit dat het een illusie is dat alle Europese verplichtingen zijn te realiseren met het huidige provinciale en nationale natuurbeleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) schatten dat met de huidige natuurmaatregelen, hoogstens 65% doelbereiking voor de VHR-soorten mogelijk is in 2030⁶. Het sneuvelen van het PAS maakt ook duidelijk dat de huidige provinciale herstelmaatregelen binnen en rondom de Natura 2000 gebieden (inclusief onteigening) bij lange na niet voldoende zijn om aan de Europese natuurverplichtingen te voldoen. Dit zal vragen om nieuwe nationale en provinciale maatregelen, ook voor landbouwbedrijven die eerder dachten door het provinciale PAS/Natura 2000 beleid weer ontwikkelingsruimte te hebben. Hierdoor is een nieuwe maatschappelijke en politieke legitimiteitscrisis voor het hele natuurbeleid ontstaan.

De toekomst van het natuurbeleid

Om de nieuwe legitimiteitscrisis op te lossen moet een uitweg uit de huidige gespletenheid in het natuurbeleid worden gevonden. Immers een natuurbeleid dat niet verder komt dan het uitvoeren van juridische verplichtingen uit Brussel krijgt te maken met een gebrek aan maatschappelijke en politieke legitimiteit en daarmee wordt uiteindelijk ook de kracht van de huidige juridische instrumenten uitgehold. Een nieuw nationaal natuurverhaal met maatschappelijke en politieke legitimiteit is noodzakelijk, ook om uiteindelijk aan de juridische verplichtingen vanuit Brussel te kunnen voldoen of deze te kunnen heronderhandelen. Daarnaast is ook ruimte nodig om op gebiedsniveau op eigen wijze invulling te geven aan dit nationale natuurverhaal.

Een nieuw nationaal natuurverhaal

Deze tijd vraagt om een meer integraal natuurverhaal, waarin juist de verweving van natuur met andere functies zoals landbouw, recreatie en de klimaatopgave aan bod komt. Daarbij past ook een ‘new deal’ tussen de betrokken partijen op nationaal niveau. Verweving tussen landbouw en

natuur zou hierbinnen een belangrijke plek kunnen krijgen. Die komt dan in de plaats van de oude deal, die neerkwam op een in feite vrij cynische scheidingsacte: de EHS mocht uitbreiden als de natuursector zich verder niet zou bemoeien met het overige landelijke gebied. Voor natuur was deze deal zowel effectief, een groot deel van de EHS is inmiddels gerealiseerd, als contraproductief, de biodiversiteit in het landbouwgebied ging ondertussen alleen maar verder achteruit. Het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en de nationale visie op kringlooplandbouw zijn bruikbare ingrediënten voor meer verweving.

Een nieuw natuurverhaal vraagt ook reflectie op het bestaande natuurbeleid. Een herbezinning op de Nederlandse implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn is daarbij op zijn plaats. Daarvoor zal ruimte in Brussel moeten worden gevonden. Dat kan alleen als er een goed ecologisch onderbouwd natuurverhaal ligt dat meer biodiversiteitswinst oplevert dan de huidige aanpak. Misschien is het dan mogelijk om bijvoorbeeld de grenzen van kleine, ecologisch kwetsbare Natura 2000-gebieden op te rekken met omliggend landbouwgebied om hier vervolgens natuurinclusieve vormen van landbouw te stimuleren. Of om de huidige defensieve aanpak om – met pluggen en nathouden – een groot aantal kleine habitatrestanten in stand proberen te houden te vervangen door een meer offensieve strategie om één of twee van deze gebieden uit te breiden tot echt robuuste natuurgebieden waar deze natuurlijke habitats en soorten zich ook daadwerkelijk duurzaam kunnen ontwikkelen.

Gebiedsgerichte benadering

Een goed integraal nationaal natuurverhaal biedt voldoende ruimte voor een concrete invulling op gebiedsniveau. Op dit niveau kan de verweving van functies ook echt concreet worden en tegelijkertijd recht doen aan lokale problemen en wensen. Pas met voldoende ruimte voor maatwerk op dit niveau kan hier ook echt maatschappelijke legitimiteit voor natuurbeleid ontstaan. Hierbij kunnen we voortbouwen op de lessen uit het oude integraal gebiedsgerichte beleid. Het grote voordeel daarvan was dat de meer integrale benadering het maken van lokale deals mogelijk maakte door uitruil of combinatie van verschillende belangen en claims. In het

huidige natuurbeleid lijken de voordelen van dit integraal gebiedsgerichte beleid een beetje te zijn vergeten en zijn ze meer en meer vervangen door een meer sectorale benadering.

Om dit meer concreet te maken is het belangrijk om de valkuilen van het verleden ditmaal te vermijden door: (1) voldoende mogelijkheden voor maatwerk; (2) een verbrede participatie met nieuwe groepen burgers en bedrijven en (3) de inzet van dwingende instrumenten.

Voldoende mogelijkheden hebben voor maatwerk is cruciaal voor het slagen van gebiedsgericht beleid. Dit vraagt om nationaal, provinciaal (en liefst ook Europees) beleid waar met goede (ecologische) argumenten altijd van kan worden afgeweken. Van der Zande betoogd in zijn essay dat hiervoor ook op Europees niveau zeker de mogelijkheden bestaan. Dit vraagt om een responsieve overheid (op elk niveau) die open staat voor dergelijke initiatieven en die zowel participeert op gebiedsniveau als op het Europese niveau.

Een belangrijk knelpunt van het oude integraal gebiedsgerichte beleid was dat het te veel leunde op het oude vertegenwoordigersmodel van de polder. Dit leidde in de uitvoering soms tot lokale protesten van burgers en bedrijven die hier niet bij betrokken waren. Het is dus zaak om naast de traditionele partijen zoals de LTO en de natuur- en milieuorganisaties ook andere groepen of individuele burgers en boeren bij het beleid te betrekken. Zeker in de huidige tijd kun je er niet meer vanuit gaan dat de LTO automatisch alle boeren vertegenwoordigt of de gemeente alle inwoners.

Ten slotte is het belangrijk om de automatische reflex om gebiedsgericht beleid gelijk te schakelen met vrijwilligheid nu eens ter discussie te stellen. Natuurlijk is het, ook qua maatschappelijke legitimiteit, altijd te prefereren dat een regionale deal uiteindelijk de instemming heeft van iedereen en vrijwillig wordt gerealiseerd. Dat is in de praktijk echter vaak een illusie en/of leidt tot zouteloze compromissen. Ik zou het willen om-draaien. Als er een regionale deal is gesloten met voldoende maatschappelijke en politieke legitimiteit, waarom zou je de inzet van dwingende instrumenten als onteigening of wettelijke herverkaveling dan niet inzetten? Ook bij maatschappelijke legitimiteit is immers niet nodig dat iedereen het met een beslissing eens is.

De recente impasse in het natuurbeleid door het sneuvelen van het PAS

is een grote politieke en maatschappelijke opgave. Tegelijkertijd is het een grote kans om een nieuw integraal natuurbeleid met maatschappelijke, politieke en juridische legitimiteit in gang te zetten.

6. Het failliet van de habitattoets?

FRED KISTENKAS

Synopsis

De Natura 2000-habitattoets stamt nog uit het tijdperk van natuurbeschermingswetgeving zonder klimaatdoelen en ander medegebruik. Willen we meer duurzame functiecombinaties en een groene infrastructuur dan hoort daar ook een ander soort wetgeving en rechtsvinding, kortom een ander soort omgevingsrecht bij. De habitattoets beperkt bescherming tot slechts enkele limitatieve instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Andere doelen, zoals klimaatdoelen en daarbij behorende belangen moeten aldus wijken voor traditionele natuurdoelen. De kwestie van kaalkap van bossen ten behoeve van die instandhoudingsdoelstellingen is daarvan een voorbeeld en wordt hier ook besproken.

Een oplossingsrichting om deze wetgeving meer in lijn met nieuwe beleidsdoelen van klimaat en duurzame functiecombinaties te brengen zou wellicht een wetsystematiek kunnen zijn waarbij een nieuw te formuleren rechtsbeginsel voor duurzaamheid als correctief oftewel hardheidsclausule op dergelijke ééndimensionale sectorale toetsen zou kunnen gaan fungeren. Een mogelijk te volgen voorbeeld van een dergelijk stelsel is wellicht de Nieuw-Zeelandse omgevingswet. Daarvoor is wel nader rechtsvergelijkend onderzoek nodig.

Inleiding

Natuurwetgeving is vanouds opgebouwd rondom toetsing aan vaste en nauwkeurig gedefinieerde instandhoudingsdoelstellingen. Zo geldt voor Natura 2000-gebieden een *habitattoets* en voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen de EHS, een *netwerктоets*. In beide gevallen moet er getoetst worden aan bepaalde natuurwaarden. Dit kunnen Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen zijn of de WKW's oftewel de wezenlijke kenmerken en waarden voor de EHS/NNN. Meestal zal er voor een gebied een combinatie van beide rechtsregimes gelden. Komt een activiteit of plan zo'n toets niet door dan betekent dat geen vergunning. Natuurdoelen prevaleren op die manier. Dat was natuurlijk ook exact de bedoeling en heeft het natuurbeschermsrecht als juridisch vakgebied in één klap op de kaart gezet en natuurdoelen ook rechtens dwingend beschermd, maar natuurdoelen zullen steeds vaker gaan botsen met andere doelen zoals klimaatdoelen, doelen voor recreatie, waterdoelen of productiedoelen zoals bijvoorbeeld duurzame energie. In plaats van enkel rigide natuurbescherming willen we tegenwoordig duurzame functiecombinaties. Het traditionele natuurbeschermsrecht lost zo'n botsing niet op. Sterker nog: het kiest onomwonden partij voor slechts enkele natuurdoelen en loopt daarmee het gevaar om zo ook maatschappelijk draagvlak kwijt te gaan raken. We zien dat al bij de huidige discussie over de kaalkap van bossen, bijvoorbeeld om hectares van habitattype stuifzand of heide te creëren. Oude eikenbossen zullen zo kunnen sneuvelen voor wat extra leefgebied voor de zandhagedis omdat de wet het zegt. Leg dat maar eens uit in tijden van CO₂-opslag. Hier botst klimaat met natuur. De minister erkent dit ook in haar recente kamerbrief van 20 mei jl (TK 2018-2019, 33 567/32 670, nr. 163). Enkel en alleen een nieuwe 'bossenstrategie' lost dat probleem niet op; ook vernieuwing van (omgevings)wetgeving lijkt nodig.

Theorie: harde toetsen voor zachte waarden

Het natuurbeschermsrecht heet niet voor niets natuurbeschermsrecht. Het is geen natuurontwikkelingsrecht, natuurbelevingsrecht of natuurbenuttingsrecht, maar impliceert uitsluitend en alleen het beschermen van

enkele vaststaande natuurdoelen. In de jaren 70 was dat ook precies het doel: de weinige natuur die we nog hadden moest keihard beschermd worden en daar had je wetgeving als dwingend sturingsinstrument voor. Harde toetsen voor zachte waarden. Deed je dat niet dan zouden economische waarden het al gauw winnen. Zo ontstond de Vogelrichtlijn van 1979 en daarop voortbordurend uiteindelijk ook de Habitatrictlijn van 1992. In de jaren 70 zagen wij wetgeving nog als middel bij uitstek voor beleidsrealisatie. De wereld was immers maakbaar en natuur en milieu diende met harde verbodsregels beschermd te worden.

De Vogelrichtlijn van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG) was eind jaren 70 dan ook niet zozeer omstreden omdat het vogelsoorten en dus natuur beschermde, maar meer omdat de EEG, opgericht immers voor een gezamenlijke Europese marktordering, iets anders ging reguleren dan de economische ordening en zich opeens ging bezig houden met natuur en milieu: daarvoor hadden zij geen bevoegdheden gekregen van de lidstaten en in het EEG-Verdrag stond daar ook niets over. Ik was in 1979 zelf rechtenstudent en herinner mij eindeloze discussies op de Utrechtse rechtenfaculteit (een sterk gepolariseerd medietier in die dagen) tussen corporale studenten ('moet de EEG zich nu ook al met vogeltjes bezig houden? Dat mogen ze niet eens!') en linkse studenten ('vogels trekken zich niks aan van landsgrenzen; dus ook dit milieu-probleem moet je met Europese wetgeving aanpakken'). Ik vond en vind dat beiden gelijk hadden. Gelukkig is de EU inmiddels bevoegd.

Voor de jurist is het begrip legitimiteit synoniem met legaliteit (ofte wel juridische legitimiteit): wat in de wet staat is legitiem, want de wetgevende macht is democratisch gekozen. Daarmee is de wettekst of verdragstekst gelegitimeerd: wat in de wet staat wordt voorondersteld legitiem te zijn. De jurist bekommert zich daarom niet om andere vormen van legitimiteit, rechtsvaardigheid of draagvlak. Als de habitattoets alleen maar ecologische rechtvaardigheid dient en geen maatschappelijke, economische, klimaatgerelateerde c.q. intragenerationele rechtvaardigheid dan is dat jammer maar in de rechtswetenschap geldt het adagium: *lex dura, sed lex*. Simpel gezegd: wet is wet. Het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel eist daarbij wel dat het regelgevend orgaan ook een expliciete bevoegdheid tot die regelgeving heeft; bijvoorbeeld voortvloeiend uit een parlementaire wet of desnoods een verdrag¹.

Die corpsstudenten hadden dus achteraf gezien wel een punt: de EEG had destijds inderdaad geen enkele bevoegdheid om natuurwetgeving te maken en nog steeds is het een wonder dat die eerste Europese natuurrichtlijn er toch gekomen is. Welke krachten speelden er toen? Apocrief is het verhaal dat ik later vaak van Britse en Scandinavische collega-milieujuristen hoorde: in Zuid-Europa schoot men de vogels die wij in Noord-Europa beschermden en foerageergebied gaven, domweg weer uit de lucht. Het noordelijke deel van Europa zag de Vogelrichtlijn kennelijk als een protestantse les in natuur-rentmeesterschap aan het katholieke zuiden dat alleen maar aan jacht dacht. De Vogelrichtlijn dus als protestantse richtlijn? Ofschoon er geen protestantse meerderheid in Europa was en is, is die visie helemaal zo gek nog niet; te meer niet als je bedenkt dat vrij snel ook half-protestantse landen als Duitsland en Nederland zich bij het protestantse noorden aansloten; de bekende boter-olijf en bier-wijn grens dus weer. Zij zagen zichzelf kennelijk als schuldige rentmeesters en zelfverantwoordelijke *Naturgärtner*. Dürnberger spreekt beeldend van: ‘Der Garten als Naturideal mit Störfaktor Mensch’, waarbij natuurbescherming vooral met een slecht geweten en protestants schuldbesef te maken zou hebben. Dit soort interessante theologisch-ethische bespiegelingen over het groene omgevingsrecht hoor je eigenlijk nooit meer in Nederland. Sterker nog: mijn Wageningse studenten weten niet eens meer wat het verschil tussen een katholiek en een calvinist is. Dat moet je tegenwoordig uitleggen. Jammer, want zo wordt ook wel eens een originele analogie tussen klimaatrecht en laat-middeleeuws katholicisme aangebracht: ‘angst voor een apocalyptische catastrofe, dogma’s en aflatenhandel’³. Het is toch jammer dat we hier in Nederland zo’n bespiegeling nu totaal missen.

Terug naar de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). Ik hou het toch maar gewoon op typisch legislatief jaren 70 denken: je hebt harde ‘nee, tenzij’-rechtsregimes nodig voor zachte waarden als natuur en milieu. De opkomst van de hele milieuwetgeving in die jaren kun je vanuit die oude gedachte verklaren.

Ecosysteemdiensten

Feit is dat de Vogel- en Habitatrictlijn rigide normgerichte rechtsvin-ding voorstaat op nauw omschreven en beperkt geformuleerde natuur-

doelen, de zogenoemde instandhoudingsdoelstellingen. De habitattoets is geen weging van triple P (people-profit-planet ofwel sociale, economische en milieuaspecten) maar toetsing aan slechts beperkte, limitatief omschreven planet-aspecten: geen triple P maar single P dus. Simpel gezegd: 1P-toetsing en geen 3P-weging. Ook het concept van *ecosysteemdiensten* (ESD's) kan bijgevolg niet of slechts zeer beperkt gebruikt worden. De doorsnee (milieu)jurist kent dit inmiddels in andere wetenschappelijke disciplines al aardig ingeburgerde concept nauwelijks en dat is ook niet nodig want het is voor hem rechtens (nog) irrelevant. Hooguit zijn per Natura 2000-gebied immers slechts enkele regulerende en/of ondersteunende ESD's relevant voor de jurist. Culturele of immateriële diensten (in de *people*-sfeer dus) en productiediensten (*profit*) zijn juridisch dus buitengesloten. Bij moderne duurzame multifunctionaliteit wil je echter ook die ESD's meeschakelen en meewegen. Eéndimensionale fixatie op enkel wat beperkte ecologische instandhoudingsdoelstellingen maakt zo'n triple P-weging illusoir en lijkt de habitattoets inderdaad tot een typische jaren 70 relict te diskwalificeren: beschermen van enkele natuurwaarden en meer niet. Klimaat speelde nog niet en *profit* was een vies woord.

Hetzelfde kan men trouwens *mutatis mutandis* van al die andere groenblauwe (natuur- en water)toetsen zeggen. Zo focust ook de EHS-netwerktoets op enkele gefixeerde natuurdoelen, de WKWs. Ook hier weer een nee, tenzij-regime dat zich niks aantrekt van andere ESD's. Ook de door de EU-rechtspraak inmiddels opgepimpte watertoets van de KRW (Kaderrichtlijn Water) zoomt alleen maar in op het ecologisch potentieel van de KRW-waterlichamen. Deze KRW-watertoets is daarmee een soort blauwe habitattoets (want toets voor ecologische waterkwaliteit) geworden. Dat is wederom mooi voor de ecologische bescherming, maar maakt meekoppeling en -weging van andere ESD's en daarmee triple P duurzame functiecombinaties ook hier een juridisch probleem. Dat is des te opmerkelijk omdat beleid, zoals de befaamde EU-beleidsnota *Green Infrastructure*, hier wat anders lijkt te suggereren dan het recht doet. Recht is 1P-toetsing maar beleid mikt steeds meer op een 3P-weging. In het natuur- en waterbeleid lijkt het recht een achtergebleven gebied: beleid en recht lijken hier zelfs te kunnen gaan botsen^{4,5}.

Is deze eéndimensionale ecologische bescherming nog wel up-to-date ('legitiem') als beleidsdoelen steeds verder verbreed lijken te worden?

Dat geldt intussen ook voor andere nationale groenblauwe toetsen zoals de Waddentoets en de IJsselmeertoets uit ons Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de soortentoets uit de EU Habitat- en Vogelrichtlijn: ook hier weer extra habitattoets-achtige nee, tenzij-regimes die alleen maar natuurwaarden in de toetsing voorop stellen. Andere waarden en ESD's worden ook hier juridisch buitengesloten. In het buitengebied heb je aldus een opeenstapeling van allerlei groenblauwe toetsen voor beperkte ecologische aspecten van het gebied. Andere waarden en diensten tellen niet en dus wordt duurzame gebiedsontwikkeling hooguit mogelijk *ondanks* en niet *dankzij* groenblauwe wetgeving.

Koolstofvastlegging is evenwel ook een regulerende dienst en een plan-et-gerelateerde ESD. Toch lees je zo'n waarde nooit terug in de aanwijzingsbesluiten en Natura 2000-doelstellingen. Verwonderlijk is dat niet, want de hoofdpoddracht was destijds: bescherm de natuur. Van klimaatdoelen had nog niemand gehoord toen het Europese natuurbeschermingsrecht in de steigers gezet werd. De habitattoets is in wezen dus oude wetgeving die jarenlang goed en scherp die zeer beperkt geformuleerde (deel)aspecten van biodiversiteit (instandhoudingsdoelstellingen) beschermde, maar intussen andere ecosysteemdiensten van zo'n Natura 2000-gebied niet rechtens mee nam en zelfs *buiten het rechtskader* plaatste. Immateriële diensten, zoals rust en gezondheid, productiediensten, zoals hout en water, en andere regulerende en ondersteunende ecosysteemdiensten zijn voor de jurist en dus uiteindelijk ook voor de rechterlijke houdbaarheid van het besluit totaal irrelevant. De habitattoets, de soortentoets, de EHS-toets, de KRW-watertoets, de Waddentoets en de IJsselmeertoets; het zijn allemaal nog oude 1P-toetsen in een nieuwe 3P-wereld. Is dat erg? Ja, want het recht is uiteindelijk afdwingbaar en prevaleert dus boven al die mooie woorden over klimaat en duurzaamheid uit beleidsnota's.

De bomenkap-casus

Tot zover de rechtstheorie van 1P-natuurtoetsen. Wat dat in concreto kan betekenen aan maatschappelijke onrust werd onlangs pregnant duidelijk toen een aantal Terrein Beherende Organisaties (TBO's) bossen gin-

gen kappen om aan de oude maar nog steeds wettelijke Natura 2000- en/of EHS-doelen van droge heide, stuifduin of instandhoudingsdoelen van zandhagedis, veldleeuwerik, nachtzwaluw of tapuit te voldoen. Soms moet je als beheerder immers bos kappen omdat je anders niet aan je verplichte hoeveelheid hectares van zo'n wettelijk vastgesteld habitatype droge heide of zandverstuiving komt. Dat gebeurde altijd al, maar inmiddels hebben wij in de maatschappij naast natuurdoelen ook met klimaatdoelen te maken. Je kan dan wel op grond van wetgeving juridisch verplicht zijn om bos te kappen, maar leg dat maar eens uit aan de huidige maatschappij die juist aan CO₂-vastlegging wil doen. Bomen waren toch juist goed voor koolstofopslag? Waarom dan *chainsaw massacres* (niet mijn woorden maar zo stond het in april 2019 letterlijk in de *Volkskrant*). En je krijgt natuurlijk ook weer de klacht te horen dat op die eenmaal kaalgekapt en afgegraven zandvlaktes lang niet altijd weer de beoogde jonge heide te voorschijn komt: tegenwoordig zie je vaak na verloop van tijd alleen maar vergrassing, verbrandneteling en verbraming, want ja, te veel stikstofdepositie. Weg bos, weg CO₂-opslag en bovendien ook geen heide of zandverstuiving. Dat is geen goede reclame voor de Natura 2000-toets; misschien zelfs de aankondiging van het failliet van deze ooit zo nobele vorm van natuurbescherming via een rigide ééndimensionale toetsing.

Hoe lossen we dit op? Het is in wezen de schuld van mijn eigen metier, dat van juristen, want wij hebben die habitattoets en EHS-toets ontwikkeld: je moet je als beheerder nu eenmaal houden aan bepaalde wettelijke habitattypen. Daarop wordt rechtens op rigide wijze getoetst. Klimaat speelt daarbij dus domweg geen enkele rol. Moderne functiecombinaties als *bos+duurzame energieproductie*, *bos+voedsel* en *bos+koolstofopslag* lukken soms wel maar vaak ook niet en als het juridisch lukt dan is dat niet dankzij maar ondanks die groene wetgeving. Dan is deze wetgeving dus niet klimaatinclusief. Hoe kun je ervoor zorgen dat de Natura 2000-habitattoets en EHS-toets dat wel zijn? Door ze aan te passen, maar de EU heeft Natura 2000 onlangs juist weer geëvalueerd en nog helemaal *fit for purpose* bevonden en ook onze eigen nationale EHS-toets komt weer vrolijk terug in de komende omgevingswetgeving. Hetzelfde geldt overigens voor die andere 1P-toetsen zoals soortentoets, Waddentoets en IJsselmeertoets; ze komen allemaal terug onder de komende Omgevingswet. Juridisch-inhoudelijk verandert er hier dus niets terwijl we tegenwoordig toch duur-

zame functiecombinaties willen, ook in natuurgebieden of op de Waddenzee en het IJsselmeer.

Een interessante rechtstheoretische denkoefening zou wellicht kunnen zijn om eens een nieuwe EU-klimaatrichtlijn als moederrichtlijn boven de EU-habitatrichtlijn te plaatsen. Die laatste wordt daarmee gedegradeerd tot dochterrichtlijn. Rechtstheoretisch is dat geen probleem, maar in de politieke praktijk zal dat waarschijnlijk een lastig proces zijn. Toch hebben we zo iets ook al gezien met de Kaderrichtlijn Water (KRW) die in 2000 boven de andere, reeds bestaande waterrichtlijnen werd geplaatst. Die laatste werden daarmee dochterrichtlijnen onder de *Supersatzung* van een moeder- of tewel kaderrichtlijn.

Moet natuur altijd voorrang hebben op klimaat? Toegegeven, het is nu nog *thinking the unthinkable*, maar wat vinden we belangrijker: CO₂-opslag of de instandhoudingsdoelstelling van een meta-populatie van de zandhagedis, koolstofvastlegging en waterretentie of die paar hectare verplichte zandverstuiving of droge heide binnen je Natura 2000-gebied. Ik vind dat je onder omstandigheden na uitgebreide weging moet kunnen kiezen voor dat eerste, dus koolstofvastlegging. Je kunt alleen nu niet wegen; je moet toetsen. Als TBO of als bevoegd gezag kun je wettechnisch nooit het klimaatinclusieve bosbeheer voorrang verlenen, maar moet je kiezen voor hectares zand of heide of zandhagedis als daar een instandhoudingsdoelstelling of WKW (*wezenlijke kenmerken en waarde* in de EHS) voor geldt. Maar ook in de jurisprudentie geldt dat *nooit nooit goed is* (en *altijd altijd fout*). Je moet dus de juridische mogelijkheid hebben om onder omstandigheden af te wijken. Dat heet in juristenjargon een hardheidsclausule en die zou er voor klimaatinclusiviteit misschien ook wel moeten komen.

Oplossingsrichting

Hoe kunnen we die tweedeling van klimaatinclusief bosbeheer versus kaalkap ten behoeve van een oude Natura 2000-instandhoudingsdoelstelling doorbreken? Zolang er nog geen EU-klimaatrichtlijn of EU-klimaatwet is, zou je dat volgens mij kunnen doen door een simpele ingreep in de wetsystematiek: stel het duurzaamheidsbeginsel boven het rechtsbeginsel van het EU-milieurecht of in elk geval alvast van het nationale milieurecht. Dan kunnen rechters de uitkomst van de habitattoets vervolgens nog

eens toetsen op duurzaamheid. Je toetst dan in wezen de duurzaamheids-weging. Het rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling zou dan bijvoorbeeld 1P-toetsingen kunnen corrigeren. In plaats van de traditionele normgerichte rechtsvinding krijg je dan een beginselgerichte rechtsvinding. Bij die corrigerende werking van het rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling komen dan ook eens andere ecosysteemdiensten (ESD's) om de hoek kijken: zo wegen bijvoorbeeld koolstofvastlegging en recreatie opeens ook mee. Geen kaalkap van oud eikenbos, want – zo zou de argumentatie dan bijvoorbeeld kunnen luiden – we hebben genoeg (meta)populaties van de zandhagedis en bovendien is koolstofvastlegging en de recreatieve waarde van dat oude eikenbos nu even belangrijker. Waarom zou je dat als bevoegd gezag nou niet kunnen zeggen? Nu kan dat niet want het EU-verdrag noemt wel duurzaamheid als beleidsprincipe maar maakt het (nog) niet tot afdwingbaar rechtsbeginsel. Ook de Omgevingswet bevat geen duidelijk afdwingbaar rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling als superbeginsel van die wet. Ook wordt het concept van ESD's als hulpmiddel daarbij niet genoemd. Juristen kennen dat concept niet en zijn daarmee zo'n beetje de allerlaatste wetenschappelijke discipline die er niets mee doet. Dat is jammer want met zo'n rechtsbeginsel heb je meteen zo'n hardheidsclausule, een heuse ontsnappingsmogelijkheid (*échappatoire* in juridisch jargon), voor al te rigide 1P-toetsen in handen en kunnen ESD's ook juridisch een rol gaan spelen in het natuurbeschermingsrecht⁶.

Futuristische toekomstmuziek? Niet echt, want er is al een precedent in een respectabel westers land, dat echter ver hier vandaan ligt en waar in dit land amper rechtsvergelijkend onderzoek naar wordt verricht. Zodoende bleef het waarschijnlijk ook 25 jaar een *hidden gem*. In het Nieuw-Zeelandse omgevingsrecht had en heb je ook allerlei sectorale groenblauwe toetsen; ook daar bestaan allerlei natuur- en watertoetsen die erg lijken op die van ons. Ze hebben er zelfs nog ééntje meer dan wij: de Maori-toets. Al deze toetsen zijn evenwel ondergeschikt aan het super-rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling dat in de wet ook gedefinieerd wordt aan de hand van een balans van *triple P*. Maatschappelijke, economische en ecologische aspecten moeten in balans gebracht worden. Balans betekent weging en geen toetsing: 3P-weging in plaats van 1P-toetsing. Zo krijgen ESD's opeens ook een juridische status. Ofschoon je een project begint

met al die bekende sectorale 1P-toetsen, weet je dat je eventueel bij onverhoopt niet-duurzame uitkomsten er nog een overall-weging bovenop kunt zetten⁷. Ook in Nieuw-Zeeland vreesden sommigen voor een uitverkoop en verkwanseling van de natuur, maar dat is juist niet gebeurd. Integendeel, er ontstond opeens ook ruimte voor natuurontwikkeling en duurzaam medegebruik, nu enkel bescherming niet meer het enige is⁸. Die natuurontwikkeling kan bovendien klimaatslim zijn en wellicht is er ook meer plaats voor recreatief medegebruik. *Forest windfarming* kreeg een impuls maar het is echt niet zo dat een wereldberoemd Nationaal Park als Fiordland nu is volgebouwd met windturbines. Kortom, er is sprake van een juiste mix van natuurtoets en duurzaamheidsweging. De voordelen van deze Nieuw-Zeelandse omgevingswet (meer duurzame functiecombinaties) blijken de nadelen (langere en dus duurder procedures want ook nog een extra duurzaamheidsweging na de Maori- en milieutoetsen) ruimschoots te overtreffen⁸.

Wetsystematiek

Onder de vigeur van de Nieuw-Zeelandse omgevingswet zie je veel meer moderne natuurinclusieve functiecombinaties zoals natuur en koolstofopslag, natuur en voedselproductie, natuur en waterretentie etcetera. Het is qua wetsystematiek een zogenoemd kerstboommodel: de piek is duurzaamheid (*sustainability apex*) en daaronder komen al die sectorale toetsen. Die toetsen kunnen onder omstandigheden dus overruled worden door de opperste toets van duurzame gebiedsontwikkeling. Dat verbreedt een enkel ecologische toetsing tot een weging van veel meer aspecten dan limitatieve instandhoudingsdoelstellingen. Deze in het internationale juridisch métier veelgeprezen wet, de Resource Management Act (RMA), wordt en passant ook gezien als een goede moderne klimaatwet. De wet begon ooit als bescheiden grondstoffenwet, maar bleek gaandeweg ook meteen een omgevingswet en zelfs een klimaatwet zijn. Drie vliegen in een klap dus. Een aparte klimaatwet heb je immers niet meer nodig want het regent opeens duurzame functiecombinaties. Toegegeven, de EU werkt traag en zal zo'n *X-mas Tree* model niet meteen adopteren. De Natura 2000-habitattoets zal voorlopig dus niet overruled kunnen worden, maar onze nationale toetsen (EHS-toets, Waddentoets, IJsselmeertoets) dus wel.

Dat zou je al in de komende Omgevingswet kunnen gaan regelen door daar een echt afdwingbaar duurzaamheidsbeginsel als het opperste milieubeginsel in op te nemen. Dat is nu echter niet gebeurd. Maatschappelijke verontwaardiging zoals nu over kaalkap en morgen over weer wat anders zal zo regelmatig de kop op blijven steken. Klimaat, recreatie en economisch medegebruik (zoals *forest windfarming*) spelen nu bij de één-dimensionale toetsing op ooit lang geleden geformuleerde natuurdoelen geen rol. De daarbij behorende belangen kunnen bij het bevoegde gezag en de rechter ook niet met juridische relevantie ingebracht (beperkte *input*) en meegewogen worden (beperkte *throughput*) Ze zullen het draagvlak van het uiteindelijk op die manier genomen (eenzijdig op limitatieve habitattypen gerichte) besluit eerder kunnen versmallen dan verbreden (*output*). Wellicht kunnen in sommige gevallen zelfs alleen ecologen met een voorkeur voor een bepaald habitattype zich in zo'n besluit vinden. Sommige ecologische belangen worden juridisch erkend en gehoord, maar andere belangen dus niet.

Natuurwetgeving uit de vorige eeuw zoals de VHR of oude wijn in oude zakken zoals de komende Omgevingswet lost die botsing tussen 1P-recht en 3P-beleid niet op.

Toekomst

Hoe ziet klimaatinclusieve wetgeving voor bos en natuur er volgens dit model over tien jaar uit? Dan hebben we op nationaal en op Europees niveau dit *X-mas Tree Model* geadopteerd. Een kerstboom van allemaal milieutoetsen maar wel onder één overkoepelend rechtsbeginsel van duurzaamheid als piek op de wetgevingsboom. Natuurinclusieve en klimaatslimme functiecombinaties zijn dan ook eindelijk juridisch mogelijk en zelfs mainstream. Niet ondanks groene wetgeving, maar dankzij groene wetgeving. Betekent dat het failliet van de habitattoets? Nee, die 1P-natuurtoetsen worden alleen onder curatele gesteld van een hoger rechtsbeginsel. Die curator heet duurzame gebiedsontwikkeling en die bewaakt het 3P-gehalte van de voorgestelde plannen. Dat betekent dat de habitattoets niet meer het laatste en allesbeslissende woord heeft maar van onbetwiste piek in de kerstboom slechts een kerstbal is geworden. Het impliceert ook een shift van normgerichte rechtsvinding naar beginselgerichte rechts-

vinding. Dat is meer rechtsinnovatie dan die hele Stelselherziening Omgevingswet die in wezen alles, de habitattoets inclusief, bij oude laat. Ja, over tien jaar zullen wij ons er ook over verbazen dat wij in 2021 een Omgevingswet van kracht wilden laten worden, die wel als vernieuwend geframed werd maar in feite al bij zijn inwerkingtreding hopeloos verouderd was....

7. Van binnenuit: lessen over legitimiteit vanuit het bewonersinitiatief Markdal Duurzaam en Vitaal

SJEF LANGEVELD EN JUDITH WESTERINK

Natuurbeleid in het Markdal: een bewonersinitiatief

Dit essay gaat over de legitimiteit van natuurbeleid in relatie tot een bewonersinitiatief. De ervaringen in het Markdal, bij Breda, zijn daarbij inspiratie. Wat kunnen we leren van het Markdal als het gaat om natuurbeleid als initiatief van de bewoners en de bemoeienis daarbij van de overheid? Een initiatiefnemer en een onderzoeker nemen u in dit essay mee op sleeptouw.

Tussen de legitimiteit van het beleid van de overheid en dat van een bewonersinitiatief bestaat een ‘gezonde’ spanning. Ze dagen elkaar uit en baseren zich deels op andere waarden. De legitimiteit van het beleid van de overheid is gebaseerd op het ‘sociaal contract’ met de representatieve democratie waarbij burgers de door hen gekozen overheid legitimiteit en bevoegdheden verlenen en daarmee het gezag van de overheid accepteren. Impliciet is de legitimiteit van overheidshandelen ook gebaseerd op de deskundigheid van de medewerkers van overheidsorganisaties. Overheidsingrijpen begrenst persoonlijke vrijheden – en kan daarmee de vrijheden van anderen vergroten en verkleinen. Hoeveel macht de overheid mag uitoefenen, en hoe, is continu onderwerp van debat.

Een bewonersinitiatief ontleent haar legitimiteit onder andere aan gedeelde waarden zoals zelfbeschikking, autonomie en gezamenlijk belang en het formele ‘recht op vereniging’. Maar ook aan het creëren van publieke waarden daar waar de overheid er niet altijd in slaagt. In feite gaat het hier om een complementaire vorm van democratie: de participatieve

democratie. Binnen een bewonersinitiatief worden ‘van binnenuit’ spelregels gevormd over omgangsvormen en werkwijze, die bepalen tot hoever persoonlijke vrijheden reiken en waar de gezamenlijkheid grenzen stelt. Deze verschillen in waarden en spelregels maken een gezonde wisselwerking tussen beleid en bewonersinitiatief complex.

Het bewonersinitiatief ‘Markdal Duurzaam en Vitaal’ is ontstaan in 2010 naar aanleiding van een briefwisseling tussen lokale natuurverenigingen met de gedeputeerde voor ecologie van Noord-Brabant. In deze briefwisseling spreken de voorzitters van de natuurverenigingen de gedeputeerde Ecologie aan op het achterblijven van de realisatie van de EHS (Ecologische Hoofdstructuur, tegenwoordig het Nationaal NatuurNetwerk (NNN)) en de KRW (Kaderrichtlijn Water). Het overgrote deel werd niet uitgevoerd en de vervolgens geïnitieerde gebiedsreconstructie liep vast. De brieven aan de provincie om te lobbyen voor een versnelde realisatie van de EHS hadden geen effect.

Uiteindelijk gingen de initiatiefnemers zelf aan de slag. Ze organiseerden rond de provinciale verkiezingen van 2011 een bijeenkomst waarop vertegenwoordigers van alle politieke partijen aanwezig waren. Uit de 150 deelnemers van de bijeenkomst werd een platform van uiteindelijk 18 personen gekozen afkomstig uit allerlei geledingen van de samenleving. Dat platform werkte vanuit een brede visie op duurzame economische en groene ontwikkeling in het gebied. Het kwam met de gemeenten Alphen-Chaam en Breda overeen dat er in hun bestuurlijke verantwoordelijkheid geopereerd zou worden. Tussen februari 2011 en november 2013 bood de provincie Brabant de mogelijkheid om drie ‘bidbooks’ met experimentele aanpak voor te stellen om voor drie verschillende gebieden de EHS toch tot stand te brengen. Op basis van het bidbook voor het Markdal sloten de provincie en de intussen als voortzetting van het platform opgerichte Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal in oktober 2013 een overeenkomst. De Vereniging nam het op zich het EHS-beleid uit te voeren in het Markdal en dat te realiseren samen met de KRW-doelen. De overeenkomst kende aan de Vereniging de regie toe met een grote mate van vrijheid van handelen, mede omdat de uitvoering van het beleid op deze manier als pilot diende. Om risicodragend te kunnen werken werd de stichting Markdal Duurzaam en Vitaal opgericht. De Vereniging kreeg het overheidsbudget voor de realisatie van de EHS in haar beheer (7

miljoen euro) en bracht dat onder bij de stichting. Het KRW-budget werd ondergebracht bij het Waterschap Brabantse Delta. De initiatiefnemers zochten naar manieren om met boeren, andere grondeigenaren en bewoners te komen tot een nieuwe samenhang tussen natuur, landbouw, recreatie, water en wonen en moesten zich daarin ook verhouden tot de overheden zoals het Waterschap Brabantse Delta en de Gemeenten Alphen-Chaam en Breda. Uiteindelijk wil de Vereniging zelf het totale beheer van het gebied organiseren met bewoners, eigenaren en andere betrokkenen.

Van binnenuit

De initiatiefnemers van de Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal investeren op vrijwillige basis ongelofelijk veel tijd en energie in het proces vanuit de wens in het gebied de water- en natuurdoelen verder te ontwikkelen in samenhang met de landbouw, recreatie en de leefomgeving. Alle betrokkenen hebben een gelijke stem in dit proces. De Vereniging werkt ‘van binnenuit’.

Daarbij gaat zij uit van de overtuiging dat de leefwereld van mensen het uitgangspunt en startpunt moet zijn voor de vorming van plannen en beleid en voor beheer en uitvoering. Het komt vaak voor dat het beleid niet aansluit bij de waarden en motivaties van de mensen waarvoor het beleid is bedoeld. Dikwijls ontbreekt de erkenning van lokale kennis en van de ervaringsdeskundigheid van de bewoners van het gebied. Dit heeft te maken met machtsverschillen die in stand worden gehouden door het uitsluiten van bepaalde vormen van kennis, door het gebruik van vaktaal en doordat weinig ruimte wordt gelaten voor eigen initiatief, voor wat bewoners zelf kunnen en willen. Bewoners wordt in de regel impliciet gevraagd zich aan te passen aan de conventies van de beleidsmakers door zich te conformeren aan overheidsprocedures en door hun taal over te nemen. Zo wordt er door overheden steeds gezocht naar draagvlak voor het beleid bij betrokkenen, terwijl het er bij een initiatief als het Markdal om gaat een draagvlak te zoeken bij de overheden vanuit de bewoners. Het proces werkt op deze manier dus andersom.

De Vereniging Markdal zet zich ervoor in om het machtsverschil tussen overheid en burgers, tussen bestuur en bewoners te overbruggen en

om te zetten in een coherente manier van werken en beslissen. Bij een *samenlevingsproces*, als dat in het Markdal, gaat het erom dat bewoners, met hun belangen en verantwoordelijkheden in het betrokken gebied, gelijkwaardig met de overheid kunnen praten. Behalve in de werkwijze uit zich dat onder meer in het ontwikkelen van een lokale taal.

Taal is belangrijk bij het vormen van een eigen identiteit en werkwijze. Het netwerk in het Markdal ontwikkelt een gezamenlijk woordenboek met eigen woorden voor beleidstermen. In dit essay zult u er enkele tegenkomen. Overheid is bijvoorbeeld al een term die de Vereniging probeert te vermijden omdat die machtsverschil benadrukt: liever gebruikt ze de aanduiding bestuurlijke organisatie. In plaats van gebiedsproces wordt gesproken over samenlevingsproces, in plaats van burgerinitiatief over bewonersinitiatief. In plaats van over procedures en regels praat de Vereniging liever over processen en spelregels. Ze heeft geen integrale visie, maar wel een samenhangbrengende kijk; geen doelen, maar richtingwijzers die het handelen leiden.

De Vereniging streeft naar een gelijk speelveld met voor het bewonersinitiatief een gelijkwaardige positie. Denk daarbij aan de toegang tot informatie, het maken van afspraken met de juiste personen en het deelnemen aan overleg. De opzet van procedures, subsidieregelingen en beslissingsprocessen dragen vaak bij aan ongelijkheid tussen bewoners en overheid. Subsidie past bijvoorbeeld niet goed bij een gelijk speelveld, omdat het de overheid is die de regels bepaalt en de hoogte en werking ervan. Beter is dat het zou moeten gaan om budget met financiële verplichtingen op basis van een overeenkomst. Bewust spreekt de Vereniging ook van ‘partneroverleg’ als gesprekken worden gevoerd met gemeenten, waterschap en provincie. Dit is een vaste overlegstructuur geworden.

Een onderliggende vraag is, waar de zeggenschap zou moeten liggen over het landschap. Is dat bij de overheid of hebben de bewoners zelf het recht om in hun omgeving bezig te zijn met ontwerpen, bedenken, uitvoeren en beheren. Niet iedereen heeft evenveel interesse in het hun omringende landschap. Er is sprake van instandhouding maar ook van bedreigingen. Volgens de Vereniging moet daar mee te dealen zijn. Bewoners moeten elkaar kunnen aanspreken op ongewenst gedrag en elkaar stimuleren om gezamenlijk hun gebied kwaliteit te geven en goed te beheren.

Een overheid is daarvoor te ver weg, maar kan wel ondersteuning bieden.

Zeggenschap is iets wat je gegund moet worden, legitimiteit moet je verwerven. Daarom zoekt de Vereniging actief naar draagvlak en inbedding in de samenleving. Niet alleen in de directe omgeving, maar ook buiten het Markdal, waardoor de ‘eigen’ situatie getoetst wordt. Zo deed de Vereniging mee aan een van de pilots van het ministerie van I&M voor het opstellen van omgevingsvisies. Verder participeert de Vereniging onder meer in de lerende evaluatie van het natuurpact, de Right to Challenge en levert zij een bijdrage aan dit boek!

Andere werkwijze voor gedeelde richting

Gaandeweg heeft de Vereniging een werkwijze ontwikkeld om het samenlevingsproces meer legitiem en inclusief te maken. Deze werkwijze gaat uit van de kennis die de betrokkenen in het gebied hebben en hun dagelijkse werkelijkheid. Als je met de bewoners wilt werken, moet je je aan hun leefwereld aanpassen. Zo worden vergaderingen en bijeenkomsten vooral ’s avonds gehouden. Tegelijkertijd is het goed om ook de taal van beleidsmakers en bestuurders te spreken. In het geval van het Markdal is een aantal leden van het Algemeen Beraad, waaronder de voorzitter en de werkgroep-trekkers gepikt en gemazeld in samenlevingsprocessen. Zij weten waar steun moet worden gegeven en waar die valt te halen.

Werkprocessen van beleidsmakers en planners zijn vaak thematisch afgebakend of verkokerd, en opgeknipt in stappen in de tijd. In een gebieds- of samenlevingsproces spelen zaken echter tegelijkertijd. Het ene aspect raakt al snel aan een ander en in de beleving van de bewoners hangt alles ook samen. In het Markdal is ervoor gekozen om waar mogelijk de planningsprocessen gelijktijdig te laten verlopen. Er is een werkmethode toegepast waarin je alles en iedereen meeneemt en met elkaar in verband brengt, in de richting die je met elkaar bent overeengekomen.

Een belangrijke reden waarom de eerdere realisatie van de EHS (nu NNN)) en het KRW-proces waren vastgelopen in het Markdal, is dat indertijd slecht werd gekeken naar wat het voor betrokkenen in het gebied aantrekkelijk zou maken om mee te werken aan het realiseren van de gewenste doelen. De Vereniging is één op één gesprekken gaan voeren met bewoners om erachter te komen wat hun wensen, belangen en ambities

waren. Diverse bewoners bleken best bereid om mee te werken in ruil voor iets anders. Om aan dat principe van wederkerigheid invulling te geven, heeft de Vereniging gebruik gemaakt van het provinciale ‘Traject van meerwaarde’, een verfijning van de Verordening ruimte. Daarmee kunnen ‘nadere regels’ worden gemaakt, waarmee maatwerk kan worden geboden voor individuele initiatieven en acties. De initiatieven die gerealiseerd kunnen worden, hebben enerzijds meerwaarde voor het overall provinciaal beleid, maar daarnaast vooral voor de bewoners en het gebied, deels omdat zo gronden beschikbaar komen voor water en natuur, deels omdat ze bijdragen aan een duurzaam en vitaal Markdal. Bij een van de boeren hadden bijvoorbeeld de eerdere EHS-plannen gedeeltelijk betrekking op zijn huiskavel. Hij wilde wel meewerken aan grondruil voor realisatie van natuur elders op zijn land, met meer hectares en goed aangesloten op de overige natuur, maar dan op voorwaarde dat de claim op zijn huiskavel zou vervallen. Natuurvertegenwoordigers waren hier eerst op tegen, maar door goed overleg is het uiteindelijk tot een akkoord gekomen. In het plan is, door rekening te houden met de belangen van betrokkenen, tot nu toe 100 hectare extra natuur beschikbaar gekomen en wordt de rivier de Mark weer vrijstromend gemaakt (langer, smaller en met een grotendeels nieuwe, slingerende loop).

De medewerkers van gemeenten, provincie en het waterschap hebben ondanks hun onbekendheid met deze afwijkende werkwijze, er meestal ruimhartig aan meegewerkt.

Democratie in een zelfgeorganiseerd proces

Een kwetsbaar punt in de legitimiteit van bewonersinitiatieven is de vraag in hoeverre ze de gemeenschap vertegenwoordigen. Bewonersinitiatieven zijn sterker in participatieve dan in representatieve democratie. Hoewel het de ambitie is van de Vereniging om ten bate van de hele gemeenschap in het Markdal te werken, wordt dat niet door iedereen als vanzelfsprekend zo gezien. De oprichting van de Vereniging Markdal was voor sommigen reden om niet verder mee te doen met het initiatief. Een aantal mensen heeft zich kritisch aan de zijlijn geplaatst, en is het oneens met de keuzes van de Vereniging. Sommigen vinden dat de openheid van het landschap in gevaar is. Anderen zijn bang dat de beste plekken voor

natuur in het landschap uiteindelijk geen natuur worden. Vaak speelt hierbij de interesse in één thema, een beperkt belang, geschaad vertrouwen en scepsis in samenlevingsprocessen een rol. Desondanks heeft de Vereniging steeds gezocht naar aanknopingspunten om de samenwerking weer op gang te brengen. De legitimiteit van het werk van de Vereniging vraagt erom continu in gesprek te zijn, mensen te bevragen, te informeren en te zorgen voor input van verschillende kanten. De Vereniging heeft bijvoorbeeld, anders dan gemeenten dat doen, het conceptontwerp bestemmingsplan niet alleen aan ‘belanghebbenden’ voorgelegd, maar aan iedereen.

Met een open werkwijze probeert de Vereniging het proces zo democratisch mogelijk te maken. Zoveel mogelijk mensen moeten kunnen bijdragen aan de planvorming en de uitvoering. De Vereniging werkt met werkgroepen waarin deelnemers op persoonlijke titel hun inbreng geven. Ze vertegenwoordigen dan dus niet een organisatie of een politieke partij. De werkgroepen zijn zelf-organiserend, en iedereen werkt vanuit dezelfde gemeenschappelijke agenda. De deelnemers zijn dus niet per se lid van de Vereniging. Zij maken deel uit van het Markdalnetwerk.

In de ‘Samenhangbrengende Kijk’ en in het “Perspectief voor het Markdal” zijn spelregels opgenomen voor de gesprekken en de samenwerking. De werkwijze die hierin wordt beschreven wordt als zo vanzelfsprekend beschouwd, dat men is vergeten die te accorderen. Intussen wordt er volop mee gewerkt. Het eerste uitgangspunt is: iedereen is gelijk. Dat betekent onder meer dat dominante personen door anderen worden gecorrigeerd. Iedereen moet ruimte worden gegund of worden uitgedaagd, zowel in het netwerk als in de Vereniging.

Besluiten worden genomen op basis van consensus. Stemmen is daarbij een optie, maar die is nog niet in de praktijk gebracht. Stemmen kan de samenhang verstoren: er ontstaan verliezers. Het moment waarop consensus is bereikt, bepaalt de werkgroep zelf. Een gezamenlijk voorstel is het resultaat. Het daartoe komen is een ontwikkeling. Mensen moeten standpunten kunnen uitwisselen en tot gezamenlijk inzicht komen, vaak op basis van compromis. Bij het niet gebruiken van stemrecht bestaat het risico dat sommigen zich in het traject naar een consensus niet of onvoldoende uitspreken en dat na het bereiken ervan ook niet meer durven. Een goede consensus hangt dus sterk af van de kwaliteit van de gespreksleider.

Voor het bereiken van consensus is vertrouwen binnen de groep bewoners de basis. Het gezamenlijk belang is daarvoor een belangrijk vertrekpunt en een richtinggever. Het wordt in dit geval geformuleerd als ‘een duurzaam en vitaal Markdal’. Zonder vertrouwen kun je niet vooruit. In casus het Markdal moet bijvoorbeeld het Algemeen Beraad (richtinggevend orgaan) het vertrouwen hebben van de bewoners en de leden, dat het proces in goede banen wordt geleid. Vertrouwen houdt in dat de betrokkenen ervan kunnen uitgaan dat in de juiste richting gewerkt wordt, tijdig informatie wordt verstrekt en dat de risico’s en kwetsbaarheden samen worden opgelost. Vertrouwen wordt opgebouwd door na te komen wat is afgesproken.

Vrijwilligerswerk

Om het machtsverschil tussen bewoners en bestuur, tussen burgers en overheid, te overbruggen is een partij nodig die onafhankelijk is van de overheid, maar deze wel verstaat. Daarom is vrijwilligerswerk onmisbaar. Vrijwilligers werken vanuit hun eigen motivatie en zijn financieel niet afhankelijk van overheid of belangenpartijen. Tegelijkertijd vraagt de omvang van het proces veel van de vrijwilligers in tijd, incasseringsvermogen en aanpassing. Er is niet altijd genoeg erkenning voor deze inspanningen. Behalve dat het samenlevingsproces in het gebied veel tijd kost, hebben de vrijwilligers van de Vereniging ook te maken met uitgebreide procedures van de overheid en een groot netwerk aan ambtenaren die gewoon hun salaris ontvangen voor de geïnvesteerde uren. De overheid verwacht dat een bewonersinitiatief haar procedures doorloopt, waarvoor de nodige deskundigheid en draagkracht verondersteld wordt. Een proces zoals dat in het Markdal vereist bij tijd en wijle de inschakeling van professionele ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van onderzoek of advies, waar kosten aan zijn verbonden. Middelen daarvoor ontbreken. De gelden bij de stichting zijn geoormerkt voor de concrete realisatie van de 100 hectare natuur en de KRW doelen.

In wezen faciliteren bewonersinitiatieven in de dagelijkse praktijk de overheid door middel van vrijwilligerswerk. De overheid kan op haar beurt het vrijwilligerswerk faciliteren. Het uitvoeringsteam van de Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal wordt bijvoorbeeld ondersteund

met personele inzet van gedetacheerde provincied medewerkers. Daarnaast zou procesgeld welkom zijn om andere dan de directe uitvoeringskosten te dekken. De Vereniging houdt een urenregistratie bij van haar vrijwilligers, vanuit de gedachte deze in de toekomst te kunnen kapitaliseren. Als het gaat om een gelijk speelveld is waardering en erkenning van vrijwilligerswerk door middel van een beloning of vergoeding op zijn plaats. Bewonersinitiatieven moeten er echter voor waken dat de diverse vormen van ondersteuning door de overheid de onafhankelijkheid aantasten.

Afhankelijkheid van vrijwilligerswerk maakt een bewonersinitiatief ook kwetsbaar. Welke mensen willen zich inzetten, vanuit welke reden willen ze meedoen, is er diversiteit in vaardigheden: dat alles wordt bepaald door een grote mate van toeval. Per gebied of thema zal er verschil zijn in wat het bewonersinitiatief zelf kan organiseren en in welke mate en welke vorm facilitering vanuit de overheid gewenst is. Het bewonersinitiatief zou daar zelf om moeten vragen. De overheid zou het moeten aanbieden. Maatwerk is noodzakelijk voor legitieme 'bemoeienis' van een overheid met een bewonersinitiatief.

Hoe kunnen legitimiteit van bewonersinitiatieven beleid in elkaar verankeren?

Representatieve en participatieve democratie moeten naast elkaar kunnen bestaan en elkaar aanvullen en versterken. De een kan niet zonder de ander. Het gaat erom de legitimiteit van het bewonersinitiatief in te bedden in de representatieve democratie en andersom. De wisselwerking, wederkerigheid en complementariteit moeten wel georganiseerd worden. Goede afspraken tussen overheid en bewonersinitiatief over de rolverdeling zijn daarvoor belangrijk, en ook over hoe je met elkaar omgaat. In de relatie tussen de bestuurders van de verschillende overheden en de Vereniging is vertrouwen nodig om samen te kunnen werken en (voor de overheid) om zaken uit handen te geven. De afspraken zijn een uitvloeisel van dat vertrouwen.

Al vroeg in het proces is de Vereniging met de colleges van B&W van Alphen-Chaam en Breda overeengekomen dat de Vereniging werkt 'in hun bestuurlijke verantwoordelijkheid'. De Vereniging ziet het als een uitdaging, omdat wat met alle betrokkenen wordt afgesproken straks onderdeel zal

zijn van het beleid: de omgevingsvisie van het Markdal moet onderdeel worden van de omgevingsvisies van de gemeenten, en daarmee van het gemeentelijk beleid. De goedkeuring voor de bestemmingsplannen komt van de gemeenteraden. Right to Challenge wordt ingezet om dat voor elkaar te krijgen.

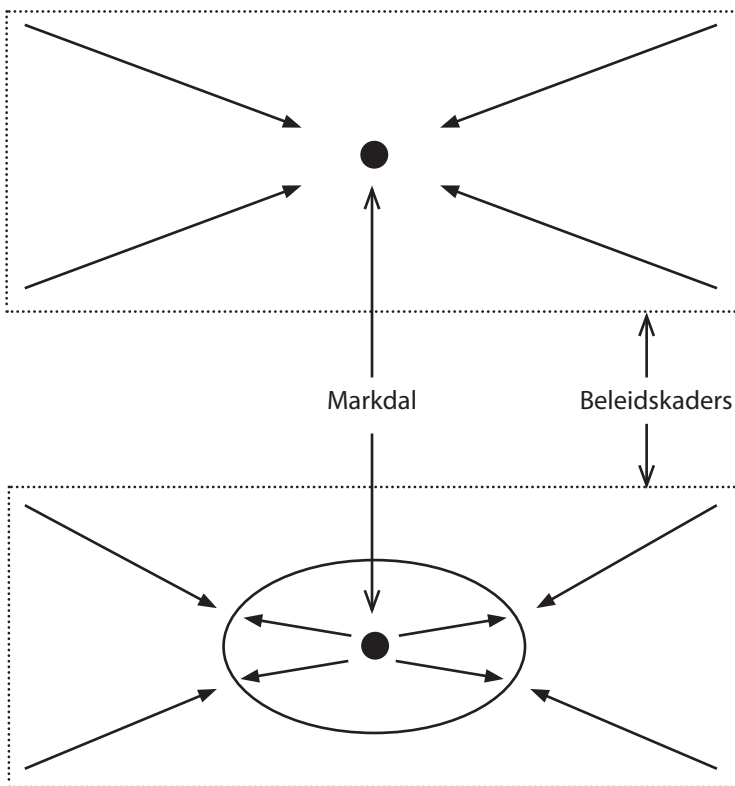
Bovendien is er in het geval van het Markdal een overeenkomst tussen de provincie en de Vereniging – tussen bestuurders en bewoners – die ruimte biedt aan de bewoners van het gebied om mee te doen met realisatie van het NNN, door zelf regie te voeren over planvorming en uitvoering. Op basis daarvan zijn andersom overeenkomsten gesloten door de Vereniging en individuele bewoners, waarbij op basis van maatwerkafspraken doelen die het algemeen belang dienen konden worden gerealiseerd. De legitimiteit van overheid en bewonersinitiatief kunnen zo in elkaar verankerd zijn. Maar dan nog komt het aan op de invulling in de praktijk en het maken van nadere afspraken. De provincie heeft bijvoorbeeld niet de ontwikkeling als zodanig uit handen gegeven; zij is overeengekomen dat de regie over het werk in het Markdal in handen van de Vereniging ligt. Dan kan bij een goede rolverdeling en bijbehorende afspraken een van de betrokken overheden niet buiten de Vereniging om met partijen in het gebied gaan praten. Inmiddels is met de overheden afgesproken dat onder regievoeren ook de regie over de communicatie valt. Er is een gezamenlijk basisstuk gemaakt: ‘het verhaal van het Markdal’.

Voor goed functionerende zelforganisatie is het noodzakelijk dat de overheid respecteert dat de bewonersgroep eigen spelregels maakt. Daar hoort bij dat het bewonersinitiatief een eigen werkwijze moet kunnen ontwikkelen en dat er ruimte is voor experiment. Vaak wordt daarom gekozen voor een pilotstatus. Dat heeft echter als risico dat het plaatsvindt buiten de gebruikelijke aanpak en het geen consequenties hoeft te hebben voor het beleid. Veeleer gaat het erom, dat de overheid meedoet in het zoeken en experimenteren.

Conclusie

Representatieve en participatieve democratie zijn gebaseerd op aanvullende waarden. Bewonersinitiatieven kunnen natuurbeheer in hun om-

geving vorm geven op basis van een andere legitimering dan het reguliere beleid. Voor overheden kan het spannend zijn om regie uit handen te geven en ruimte te geven aan een andere werkwijze. Ervaringen zoals in het Markdal zijn enorm belangrijk om kennis op te doen over wat mogelijk en nodig is. Van het Markdal kunnen we leren dat bewoners tot veel in staat zijn op basis van een sterke band met hun landschap, hun leefwereld en elkaar, maar ook met sterke afspraken met het bestuur. Er is ruimte nodig voor het gaandeweg ontwikkelen van een aanpak en ondersteuning door de overheid op basis van de vraag van de bewoners. Goede afspraken over rollen en bevoegdheden zijn belangrijk, ook om het initiatief te kunnen verankeren in de representatieve democratie.



Figuur 1: “je bent een van hen = je bent een van ons”

8. Deining in het draagvlak. Natuurpraktijken, politieke discoursen en de legitimiteit van natuurbeheer

KRIS VAN KOPPEN

Inleiding

Dit is een essay over de dynamiek van legitimiteit in het domein van natuurbeleid en -beheer. Ik onderzoek de oorzaken achter veranderingen in legitimiteit aan de hand van twee episoden uit de recente geschiedenis: de spectaculaire expansie van natuurbeleid, natuurbeheer en natuurorganisaties in jaren 90 en de crisis in natuurbeleid en -beheer in de periode van 2010-2012, na het aantreden van het kabinet Rutte I. Voordat ik inga op deze beide episoden moet ik iets meer zeggen over de concepten die ik gebruik in deze beschouwing.

Praktijken, discoursen, legitimiteit

Heel generaliserend kunnen we stellen dat onze opvattingen, dus ook die over de legitimiteit van natuurbeheer, worden beïnvloed door twee soorten sociale processen: praktijken en discoursen. Bij de eerste staan concrete ervaringen voorop, bij de tweede symbolische betekenissen.

Onder praktijken versta ik hier samenhangende activiteiten van mensen in wisselwerking met andere concrete actoren en met de fysieke werkelijkheid. Het gaat dus om concrete praktijken, niet om virtuele praktijken. Een belangrijk kenmerk van dergelijke praktijken is dat er sprake is van concrete, zintuiglijke interactie met een sociale en fysieke omgeving, die reageert – meegaand of weerbarstig – en zo mede bepaalt wat er in die

praktijk gebeurt. Concrete praktijken vinden plaats in, en geven inhoud aan de concrete, reële werkelijkheid die ons omringt. Anders dan in een virtuele omgeving of in een symbolisch vertoog kan die werkelijkheid niet naar willekeur geselecteerd en gekneet worden. Daardoor heeft de reële werkelijkheid belangrijke invloed op onze opvattingen ¹.

In het kader van dit essay zijn vooral de natuurgerelateerde praktijken van burgers van belang. Recreëren ze in natuur? Zijn ze actief als vrijwilliger in de natuur? Wat doen ze in hun tuin? Nemen ze deel aan amateur-natuuronderzoek? Gaan ze met hun kinderen de natuur in?

Onder een discours versta ik een samenhangend geheel van uitspraken, die bepalen hoe over de werkelijkheid gesproken en gedacht wordt ². Frames – in de betekenis die thans ook in alledaagse taal gebruikelijk is – vormen een onderdeel van discoursen. Discoursen geven uiting aan overtuigingen en hebben cognitieve, normatieve en affectieve dimensies. Frames en discoursen kunnen dus ook sterk emotioneel gekleurd zijn. Discoursen hebben wortels in praktijken, maar zijn lang niet altijd inhoudelijk verbonden met de concrete praktijken waarover ze uitspraken doen.

Belangrijke discoursen met betrekking tot natuurbeleid zijn onder andere: natuur is een collectief goed en een verantwoordelijkheid van de overheid, natuur is een hobby van de elite, natuur is een hinderpaal voor economische groei en natuurbehoud is zelfbehoud.

Bij legitimiteit kijk ik met name naar wat in de inleiding maatschappelijke legitimiteit is genoemd. Daarbij richt ik me op de opvattingen van brede groepen burgers, zoals die naar voren komen in publieksenquêtes en in steun aan natuurorganisaties. Deze brede maatschappelijke legitimiteit omvat aspecten van proceslegitimiteit – in termen van hoofdstuk 2: input- en throughputlegitimiteit – én van outputlegitimiteit. Natuurbeheer heeft voldoende proceslegitimiteit als de wijze waarop natuurbeheer tot stand komt in politiek en beleid overwegend als rechtvaardig en zorgvuldig wordt beschouwd, nog los van de uitkomsten van dat beleid. Natuurbeheer heeft voldoende outputlegitimiteit als de resultaten van natuurbeleid en –beheer voor de toestand van de natuur overwegend als positief en waardevol worden ervaren. Deze analytisch verschillende aspecten van legitimiteit zijn, zoals we zullen zien, moeilijk te scheiden en beïnvloeden elkaar.

Draagvlak, zoals ik de term hier gebruik, verwijst naar bovenstaande

invulling van legitimiteit, dat wil zeggen, de maatschappelijke legitimiteit van natuurbeheer onder brede groepen van burgers, met daarin aspecten van proces- en outputlegitimiteit. Draagvlak is in dit essay dus breder dan alleen acceptatie van beleidsmaatregelen.

Veranderende legitimiteit?

Conflicten over de legitimiteit van natuurbeheer waren en zijn er in overvloed. Winterswijk, Gaasterland, de Oostvaardersplassen, het zijn slechts enkele bekende voorbeelden. Dit essay richt zich echter niet op lokale conflicten over legitimiteit van natuurmaatregelen, maar zoals gezegd, op draagvlak in bredere zin, onder het merendeel van de burgers in Nederland. Specifieke conflicten zijn daarbij alleen van belang voorzover ze op die bredere publieke opinie invloed hebben.

Misschien lijkt een analyse van de dynamiek van draagvlak in bredere zin niet zo interessant. Peilingen laten zien dat het publieke draagvlak voor natuur in Nederland vooral constant en stevig is. De opvattingen van natuurbeheerders zelf over natuurbeheer lijken soms veranderlijker dan die van de Nederlanders burgers. Toch is er ook in dat bredere draagvlak wel degelijk dynamiek, zoals blijkt uit de twee episodes waaraan ik aandacht zal besteden.

De groene golf van de jaren 90

In deze tijd van klimaatcontroverses en politieke partijen die bewust de anti-milieukaart spelen is het moeilijk voor te stellen hoe positief natuur en milieu op de agenda stonden rond 1990.

De periode van eind jaren 60 tot midden jaren 70 wordt vaak gekarakteriseerd als 'de groene golf', maar de golf die Nederland overspoelde vanaf eind jaren 80 overtrof de vorige in meer dan één opzicht, ook als het gaat om natuurbescherming.

Een belangrijke aanzet voor de groene golf van de jaren 90 was het Brundtland-rapport, 'Our common future' (1987)³, dat het begrip duurzame ontwikkeling voor een breed publiek introduceerde. In Nederland was er veel aandacht voor het rapport 'Zorgen voor Morgen' (1988)⁴, de eerste nationale milieuverkenning. Een internationaal hoogtepunt was de

'World Summit' inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992. Deze internationale conferentie – op dat moment de grootste die er ooit geweest was – resoneerde wekenlang in Nederlandse en internationale media. De wijze waarop vele burgers deze conferentie beleefden werd treffend samengevat op de cover van Times Magazine: 'The Rio Summit, Coming Together to Save the Planet'.

Nog een ander voorbeeld: in elk van de troonredes van 1989, 1990 en 1991 werd het thema milieu vijftien keer genoemd; een absolute piek in politieke aandacht. Ter vergelijking: in de troonredes tijdens de eerste groene golf werd milieu slechts één tot drie keer genoemd en in de periode 2011-2013 maar één keer of helemaal niet⁵.

Natuurbescherming surft volop mee op de nieuwe milieugolf. In navolging van de systematiek van de nationale milieubeleidsplanning verschijnt het eerste Natuurbeleidsplan in 1990. In dit rapport worden twee hoofdstrategieën voor natuurbeleid vastgelegd: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en natuurontwikkeling. Beide worden voortvarend geïmplementeerd: de EHS dankzij een ruim budget voor de aankoop van gronden, natuurontwikkeling door een slimme herinrichting van riviergebieden zoals de Duursche Waard (1989) en de Millingerwaard (1992).

Die positieve stemming uit zich ook in steun voor de grote natuurorganisaties, die zeer succesvol blijken in het werven van leden. Tussen 1990 en 2000 zien Natuurmonumenten en het Wereld Natuur Fonds hun aantallen leden en donateurs verdrievoudigen. Natuurmonumenten bereikt in 2001 bijna de magische grens van een miljoen leden (zie figuur 1). Eén van de acties die aan deze stijging bijdroeg is de ledenwerfcampagne van Natuurmonumenten in 1995, met als hoogtepunt een 3,5 uur durend TV-gala, gepresenteerd door Koos Postema en André van Duyn.

Discoursen en praktijken

De discoursen over natuurbeheer in deze tijd – onder natuurbeschermers, maar ook breder resonerend in de maatschappij – kunnen we als volgt typeren. Het gevestigde discours, nog altijd van toepassing op het leeuwen-deel van de EHS, karakteriseerde de Nederlandse natuur als een brede waaier van cultuurlandschappen en natuurlijke landschappen, waarin ingrijpen geoorloofd was om de natuur in haar mooiste en meeste soorten-

rijke toestand te behouden⁶. Het 'scheidingsdiscours' bekritiseerde deze visie en zag natuurontwikkeling als de strategie bij uitstek om terug te keren naar meer zelfsturende natuur. Ten derde was er – minder prominent – een 'verwevingsdiscours', waarin ook het agrarische landschap werd gezien als een belangrijk domein voor het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden⁷. In dit laatste discours werd ook expliciet waarde gehecht aan een brede maatschappelijke participatie in natuurbeheer en –beleid. Voor de eerste twee was dat minder duidelijk; binnen beide discoursen waren er uitgesproken voorstanders van het betrekken van burgers maar ook pleitbezorgers die vonden dat te veel aandacht voor de wensen van burgers risico's opleverde voor de bescherming van natuur.

Het verwevingsdiscours liep grotendeels vast op de dynamiek van de economische ontwikkelingen in de landbouw. De eerste twee discoursen bleken in de praktijk lang niet zo strijdig met elkaar als hun pleitbezorgers aanvankelijk dachten. Voor het bredere publiek speelden de verschillen geen rol van betekenis. Met evenveel plezier togen de Nederlandse burgers naar het klassieke landschap van de Posbank als naar het nieuwe landschap van de Millingerwaard.

Ook de soms heftige lokale conflicten bij de realisering van de EHS en van natuurontwikkelingsprojecten hadden beperkte invloed op de publieke opinie, tenminste als we afgaan op de steun voor natuurorganisaties. Eén van de meest roemruchte conflicten rond de invoering van de EHS speelde zich af in Gaasterland en kwam tot een hoogtepunt in 1995. Dat weerhield de Nederlanders er niet van om zich rond het TV-gala in datzelfde jaar in groten getale op te geven als lid van Natuurmonumenten.

In de eerste landelijke peiling van publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 1996, geeft 99% van de ondervraagden aan de bescherming van bestaande natuur belangrijk (33%) of zeer belangrijk (66%) te vinden. De aanleg van nieuwe natuur wordt door 81% (zeer) belangrijk geacht⁸. In 2001 zijn die percentages weliswaar iets gezakt maar nog altijd erg hoog: 94%, respectievelijk 78%⁹.

De concrete natuurpraktijken van burgers veranderen niet zo sterk als de ledentallen. Tussen 1979 en 1999 schommelen de metingen van het percentage Nederlanders dat jaarlijks tenminste éénmaal een beschermd natuurgebied bezoekt tussen de 35 en 40%; verbreden we dat tot het groe-

ne buitengebied, inclusief het agrarische platteland, dan variëren de percentages tussen de 69 en 72%. Soortgelijke schommelingen zien we ook voor het totale aantal dagtrips naar natuurgebieden ¹⁰.

De crisis van 2010

Vanuit de politiek bezien, verandert dit beeld drastisch rond 2010, als het kabinet Rutte 1 aantreedt met gedoogsteun van de partij van Geert Wilders. Voortekenen van een kanteling in de steun voor natuurbeheer zijn er al vanaf 2000, onder andere door de opkomst van Pim Fortuyn. Fortuyn was geen groot voorstander van milieubeleid en het idee van natuurbescherming in Nederland vond hij belachelijk. “Wij wonen hier in een stadstaat en niet in een land. Je moet wel een paar parken goed onderhouden hoor, maar dat is het dan.” ¹¹. Zijn tragische dood in 2002 betekende allerm minst het einde van zijn ideeën. In vele opzichten zette hij de toon voor de PVV en vergelijkbare stromingen. Kenmerkend voor die toon is de kritiek op een incompetente en op zichzelf gerichte ‘elite’ en een appèl aan ‘het volk’ om aan de macht van die elite een einde te maken, door te stemmen op nieuwe leiders. De PVV paste dit frame met name toe op anti-migratie- en anti-Europathema’s en verwierf daarmee een aanzienlijke plaats in de politieke arena.

Met het kabinet Rutte 1 krijgt dit frame ook invloed op het natuurbeleid. Staatssecretaris Bleker komt met een voorstel om 600 miljoen te bezuinigen op natuurbeleid – dat wil zeggen 60% van het budget voor onderhoud en beheer – en zet een rem op de nog geplande uitbreidingen van de EHS. Staatsbosbeheer wordt met 70% gekort. Bleker verdedigt deze maatregelen onder meer door te spreken van ‘elitenatuur’ waaraan ‘bakken geld’ worden uitgegeven, zonder resultaat.

Er is protest tegen deze drastische bezuinigingen, maar niet massaal, en zonder direct effect. Bleker weet de bezuinigingen door de Kamer te krijgen. Als het kabinet in 2002 over andere kwesties valt, volgt Rutte 2 met Sharon Dijksma als staatssecretaris. Daarmee verandert de toonzetting van het overheidsbeleid ingrijpend, maar een flink deel van de bezuinigingen blijft gehandhaafd.

Het ledental van met name Natuurmonumenten daalt flink in deze periode, een daling die al geleidelijk had ingezet na 2001 en die voor een

deel verklaard kan worden als een te verwachte terugval na de snelle groei in de jaren 90. Toch lijkt het erop dat de kritiek op de rijksoverheid en de elite-natuur mede van invloed is geweest. Het Wereld Natuur Fonds, dat niet zo wordt geassocieerd met de rijksoverheid als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, heeft in elk geval iets minder last van dalende cijfers. Die van de Vogelbescherming en Provinciale Landschappen blijven licht stijgen¹².

Discoursen en praktijken

Op basis van bestaand onderzoek kunnen we de natuurdiscoursen in deze periode duidelijk typeren¹²⁻¹⁴. Allereerst is er het discours dat, in het verlengde van de jaren 90, het bestaande natuurbeleid positief waardeert en stelt dat hier ook een breed draagvlak voor is. Daarnaast is er een discours dat natuurbeleid positief waardeert maar dat sceptisch is over de inbreng van burgers, omdat natuurbeheer vooral een zaak is van ecologen en natuurbeschermers. Dit discours klinkt echter minder luid, nu blijkt dat natuurbeleid ernstig in de problemen kan komen als het ontbreekt aan politiek en publiek draagvlak.

Er zijn ook kritischer discoursen. In het verlengde van het verwevingsdiscours is er een stroming die positief staat tegenover natuurbescherming, maar vindt dat deze te ver is komen af te staan van de natuurbeleving en betrokkenheid van burgers. Dit discours klonk al eerder in de beleidsnota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'¹⁵. Verder is er een 'Nederland op slot' discours, waarin vooral de juridisering en uit de hand gelopen regeldruk op de korrel worden genomen. Het meest negatief over natuurbescherming is het discours dat ook bij Bleker resoneert: natuurbeheer is een linkse hobby, doorgedrukt door de overheid samen met de grote terreinbeherende organisaties, en de natuur die zo gerealiseerd wordt is niet de natuur die de 'gewone mensen' wensen. Dit negatieve discours staat niet op zich, maar is verbonden met een veel breder discours van kritiek op de politieke elite. Proceslegitimiteit (natuurbeleid door de elite) en outputlegitimiteit (natuur voor de elite) worden beide, in onderlinge samenhang, bekritiseerd.

Het negatieve discours over natuurbeleid en -beheer heeft, zoals we hierboven constateerden, vermoedelijk enig effect gehad op de steun voor

Natuurmonumenten als terreinbeherende organisatie. Het heeft echter nauwelijks effect op de steun van de Nederlanders voor het beschermen van bestaande natuurgebieden. Het percentage Nederlanders dat dit belangrijk of zeer belangrijk vindt blijft – na de absolute piek van 99% in 1996 – stabiel op ongeveer 95% over de hele periode van 2001 tot 2017. Er is wel een dip in de steun voor de aanleg van nieuwe natuurgebieden, die zakt van 77% in 2006 naar 66% in 2013; daarin klinkt mogelijk het negatieve oordeel over 'elitenatuur' enigszins door. In 2017 is deze dip overigens weer helemaal voorbij en is de steun voor natuurontwikkeling terug op het oude niveau¹⁶.

In de cijfers voor recreatie in de natuur is weinig van de politieke beroering terug te vinden. We zien zelfs enige groei in het bezoek van natuurgebieden tussen 2006 en 2013. Ook vrijwilligerswerk in de natuur neemt toe¹⁶. Vergrijzing speelt daarbij wel een rol, maar we kunnen met een gerust hart concluderen dat er in de concrete natuurpraktijken van de Nederlandse bevolking geen sprake is van achteruitgang.

Conclusie en discussie

Wat kunnen deze episodes ons leren?

Een belangrijke les is dat de dynamiek van de legitimiteit van natuurbescherming is ingebed in breedgedragen trends in de publieke opinie, tot uiting komend in brede maatschappelijke discourses. De grote legitimiteit van natuurbescherming in de jaren 90, die zich manifesteerde in de haast unanieme steun van burgers voor natuurbehoud en een grote toeloop van leden bij Natuurmonumenten en WNF, is alleen te begrijpen tegen de achtergrond van de enorme aandacht voor milieu en duurzaamheid in deze periode. Dit bredere discours over de zorg voor natuur en milieu, dat naar voren komt in de politiek maar ook maatschappelijk wordt uitgedragen door personen variërend van koningin Beatrix tot André van Duyn, vormt de golf die de legitimiteit van natuurbeheer omhoog stuwt. Op eenzelfde manier vormt het wegebben van deze aandacht, samen met de komst van een populistisch discours over de elitaire en incompetente overheid, een belangrijk deel van de verklaring voor de politieke crisis in het natuurbeleid en de daling van maatschappelijke legitimiteit in de pe-

riode 2010-2012. De factoren die de legitimeit bepalen liggen dus niet alleen in het natuurbeleid en in het doen en laten van natuurbeschermers zelf, maar ook daarbuiten.

Een andere les is dat – ondanks de golven in de discourses – de concrete natuurpraktijken van burgers én hun steun voor het natuurbeleid van de overheid erg stabiel blijken. Het eerste is niet zo verbazend. Sociale praktijken zijn opgebouwd uit routines en hebben een eigen motivationele dynamiek. Als burgers ervaren dat ze zich goed voelen bij het recreëren in de natuur, zullen ze dat blijven doen, ongeacht wat een staatssecretaris daar verder over beweert. Maar het tweede is wel enigszins verbazend. Waarom vertaalt een groeiende politieke steun voor politieke partijen die nauwelijks een goed woord over hebben voor het natuurbeleid van de overheid zich niet in een meer kritische opstelling van de gemiddelde burgers jegens dat beleid? En waarom vertaalt hun positieve steun voor natuurbeleid zich, andersom, niet in een afkeer van een natuurvijandige politiek? Een mogelijke verklaring is dat burgers hun mening over natuurbehoud, zoals ze die uiten in draagvlakpeilingen, eerder verbinden met hun ervaringen als natuurrecreant of vrijwilliger dan met hun opvattingen over politiek. Anders gezegd: terwijl er flinke deining kan optreden in brede maatschappelijke discourses en in de politieke legitimeit van natuurbeheer, zijn de bewegingen in het maatschappelijk draagvlak voor natuurbeheer minder sterk omdat dit draagvlak is verankerd in de concrete natuurpraktijken van burgers als recreant en vrijwilliger.

Voor een verklaring van het mechanisme achter deze processen kunnen we een interessante parallel trekken met onderzoek naar de publieke opinie over klimaatverandering. Op grond van het vele onderzoek dat daar inmiddels over gedaan is, met name in de V.S., concluderen Brulle et al. (2012) dat 'elite cues' de meeste invloed hebben op opvattingen van burgers; meer invloed dan bijvoorbeeld opleiding of inkomen¹⁷. Elite cues zijn de opvattingen die burgers overnemen van door hen vertrouwde culturele, wetenschappelijke, of politieke opinieleiders. Omdat vertrouwen, vooral als het gaat om gepolitiseerde thema's, afhangt van politieke oriëntatie zullen opvattingen over klimaat dus variëren naar politieke affiliatie. In een recent onderzoek naar opvattingen over klimaat en fracking in de V.S. voegen Gray et al. (2019) hier nog een interessante overweging aan toe¹⁸. Elite cues zijn, zo veronderstellen zij, vooral van belang voor onderwer-

pen die op een grotere psychologische afstand staan, dat wil zeggen, verder van de concrete ervaringen in de eigen leefwereld van burgers. Voor onderwerpen die psychologisch nabij zijn, zijn opvattingen van burgers beter doordacht, rijker aan detail en beter gecontextualiseerd. Toegepast op legitimiteit van natuurbeheer betekent dit dat naarmate burgers hun opvattingen stelen op eigen ervaringen met natuur, deze beter gegrond zullen zijn en minder gestuurd door de aanwijzingen van elites, van welke soort dan ook. Dat deze verklaring daadwerkelijk van toepassing is op zowel de piek in aandacht in de jaren 90 als de crisis vanaf 2010, kan ik in dit essay niet volledig bewijzen, maar het lijkt een plausibele veronderstelling.

Wat betekent dit voor de strategie van natuurbeschermers en beleidsmakers?

Om te beginnen laat de analyse – nog maar een keer – het belang van politieke legitimiteit zien. We zien dat de concrete natuurpraktijken van burgers behoorlijk stabiel zijn en bijdragen aan een positieve steun voor natuurbeleid en natuurbeheer. Maar ondanks dat kunnen relatief snelle veranderingen in de dominante politieke discoursen – veranderingen die voor een belangrijk deel veroorzaakt worden door trends buiten het natuurbeheer – grote gevolgen hebben voor het natuurbeleid. Dat kunnen gevolgen ten goede zijn, zoals in de jaren 90, maar ook ten kwade, zoals gebeurde vanaf 2010.

Voor degenen die natuurbescherming een warm hart toedragen, is dat laatste een bron van zorg. Natuurbeheer in Nederland is de schade van die laatste periode nog altijd niet te boven gekomen. We hebben geopperd dat de deining in het politieke draagvlak afhankelijk is van 'elite cues' en dat deze afhankelijkheid sterker wordt naarmate de psychologische afstand tussen leefwereld en politiek groter is. Als deze veronderstelling klopt, dan is het van belang om de psychologische afstand tussen natuurbeleid en de praktijken van burgers te verkleinen. Naast andere motieven is dat een goede reden om door te gaan met het stimuleren van participatie en betrokkenheid van burgers bij natuurbeleid en natuurbeheer.

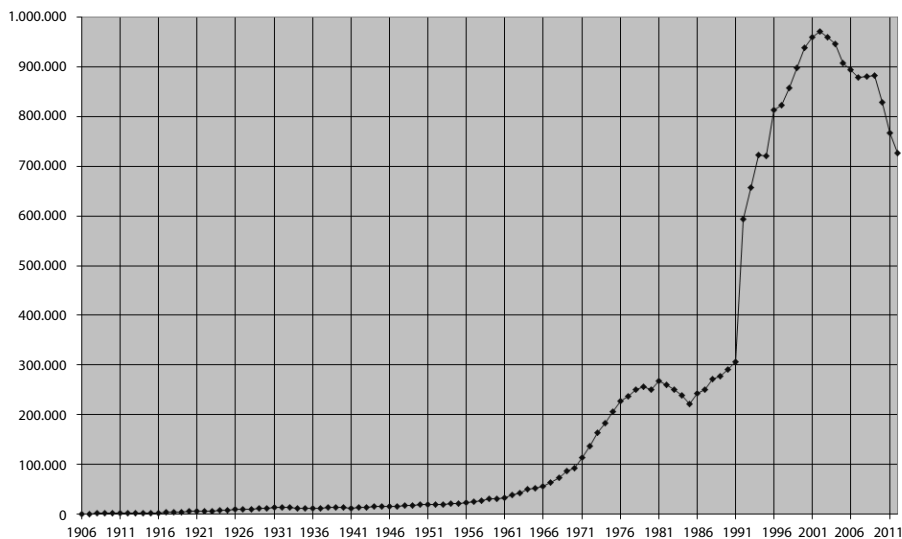
Een nieuwe golf?

Het essay zou hier kunnen eindigen, ware het niet dat milieu en natuur opnieuw het nieuws domineren. De energietransitie vraagt om grote maatschappelijke veranderingen en de wereldwijde, massale klimaatdemonstraties in september 2019 roepen herinneringen op aan de milieudemonstraties van de jaren 70. Zelfs de boerenprotesten roepen een beeld van herkenning op want – toevallig of niet – de vorige episode van massale boerenprotesten speelde zich af in 1989-1990, aan het begin van van de groene golf van de jaren 90.

Staan we aan de vooravond van een nieuwe milieugolf? En krijgt natuurbescherming daarmee opnieuw de wind in de zeilen? Misschien, maar ik verwacht een ander scenario. Dit keer zullen er ingrijpende keuzes gemaakt moeten worden. Het conflict rond het PAS (Programma Aanpak Stikstof) laat zien dat in Nederland de grenzen van pappen en nathouden zijn bereikt en het is veelbetekenend dat dit slechts aan het daglicht kon komen vanwege de harde juridische eisen uit Brussel. Tot nu toe zijn grote natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten politieke controverses uit de weg gegaan. Met goede redenen, want daarmee verminderden ze hun gevoeligheid voor de deining in de politieke arena. Maar het is de vraag is of dat nog langer kan.

De tijd dat natuurbescherming zich kon richten op het aanwijzen en beheren van waardevolle natuurgebieden is voorbij. De natuurbescherming van nu moet zich verhouden tot klimaatverandering en stikstofbronnen, windturbines en zonneparken, automobilititeit en vliegreizen, verstedelijking en voedselproductie, en zoveel andere thema's die ingrijpen op de directe leef- en werksfeer van burgers. Daarmee wordt deze beweging onderdeel van bredere politieke debatten en dat zal consequenties hebben voor de politieke én maatschappelijke legitimiteit. Het betrekken van burgers bij natuurbeheer en –beleid is dan onverminderd nodig, maar niet voldoende. Verantwoordelijk leiderschap en het vermogen tot duidelijke strategische politieke keuzes zijn, zo verwacht ik, essentiële ingrediënten voor het natuurbeheer in de jaren 2020. Daarbij zal blijken dat de kwestie van legitimiteit van natuurbeheer niet zozeer te maken heeft met de tegenstelling tussen top-down en bottom-up, maar vooral draait om de interactie tussen de praktijken en ideeën van

burgers en die van politieke en maatschappelijke leiders, ten kwade of ten goede.



Figuur 1. Ledental van Natuurmonumenten 1906-2012 (peildata december-januari bij de aanvang van het betreffende jaar). De figuur laat zien hoe het aantal leden meebeweegt met de groene golven van de jaren '70 en '90 (Bronnen: Gorter, 1956, Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland; Van Zanden en Versteegen, 1993, Een groene geschiedenis van Nederland; Natuurmonumenten, pers.comm.; Compendium voor de Leefomgeving / Vroege Vogels Parade).

9. Europees Natuurbeleid: Wat je ziet is wat je krijgt!

ANDRÉ VAN DER ZANDE

Introductie

Het natuurbeleid zit de laatste tien jaar fors in de problemen. De maatschappelijke legitimiteit staat onder druk en daar krijgt Europa de schuld van. De Europese natuurwetgeving zou Nederland ‘op slot’ zetten en dwingen tot onredelijke en rigide maatregelen. Maar is dat terecht? Zoals ik zal laten zien zijn Europa en de wereld altijd een belangrijke inspiratiebron voor natuurbescherming geweest. Vanuit mijn eigen observaties en ervaringen met Europa als Nederlands natuurambtenaar reflecteer ik op deze kritiek en beschrijf hoe de negatieve opstelling richting Europa bijgedragen heeft aan het legitimiteitstekort. Dezelfde ervaringen hebben mij ook geleerd dat het anders kan, en dat een constructiever perspectief op het Europees natuurbeleid legitimiteitsproblemen kan voorkomen.

We waren goede vrienden

De natuurbeweging in Nederland is aan het eind van de 19^e eeuw ontstaan binnen een culturele elite die mondiaal geïnspireerd was. De Franse verlichtingsdenker Jean-Jacques Rousseau, de Amerikaanse ‘vader van de Nationale Parken’ John Muir en Henry David Thoreau waren belangrijke inspiratiebronnen. Een van de oudste particuliere natuurverenigingen in Nederland, Vogelbescherming, was en is onderdeel van een netwerk van vergelijkbare vogelbeschermingsverenigingen in andere landen onder

leiding van *Birdlife International*. Het besef van internationale lotsverbondenheid was en is belangrijk voor de Nederlandse natuurbeschermingsgemeenschap.

Met de naoorlogse institutionalisering van de natuurbeweging in nationale wetgeving kwam ook de roep om internationale institutionalisering via internationale verdragen. Wederom liep Vogelbescherming voorop omdat voor iedereen duidelijk was dat trekvogels niet effectief beschermd kunnen worden door één afzonderlijk land op de intercontinentale trekroutes. Zo werd de Wetlands Conventie, in 1971 ondertekend in het Iraanse Ramsar, het oudste mondiale natuurverdrag; een verdrag dat in die tijd heel erg gedreven werd door inzichten uit Europees gecoördineerde (trek) vogeltellingen en door vogelbeschermers. Burgers in het Waddengebied beseften bijvoorbeeld dat ‘hun’ vogels ook elders bescherming behoeften, met name tegen de jacht in Frankrijk en Afrika.

Het was in diezelfde geest dat het zich ontwikkelende Europa door een aantal natuur ngo's werd gezien als effectief platform voor natuurbescherming. Bijvoorbeeld het eerste Europese Milieuactieprogramma uit 1973 bleek een goede basis te vormen voor de natuurlobby om tot de Vogelrichtlijn in 1979 te komen. In de jaren negentig nam Nederland internationaal het voortouw, sterk geïnspireerd door ons eigen Nationale Natuurbeleidsplan uit 1990. Zo heb ikzelf, onder de bezielende politieke leiding van Staatssecretaris Gabor, in de tweede helft van 1991 tijdens het Nederlands Voorzitterschap de finale ambtelijke onderhandelingen mogen leiden over de Habitatrictlijn. Bij de besprekingen over de aanstaande Habitatrictlijn in de Tweede Kamer was er van een legitimiteitscrisis nog geen sprake. Integendeel, Nederland beschouwde zich nog als gidsland voor ‘ons’ nieuwe en innovatieve natuurbeleid en wilde graag dat Europa die veelbelovende benadering zou overnemen. Een Europees natuurnetwerk zou de kroon op het werk van onze nationale Ecologische Hoofdstructuur gaan worden.

De contacten wederzijds waren intensief en constructief. We konden in Tilburg het European Center for Nature Conservation (ECNC), met veel technische invloed in Brussel, stichten. Brussel wordt graag ‘geholpen’ door goede, onomstreden wetenschappelijke kennis en ook het tijdelijk plaatsnemen van Nederlandse ambtenaren op voor Nederland belangrijke dossiers kan enorm helpen.

Verzet tegen Europa

Het huidige verzet tegen Europa en de Europese regelgeving had en heeft verschillende bronnen; bronnen die een veel bredere maatschappelijke voedingsbodem hebben dan alleen natuurbeleid en voortkomen uit zeer fundamentele politieke meningsverschillen en opvattingen over bijvoorbeeld identiteit en de natiestaat.

Europa worstelt ook zelf met het vraagstuk van eenheid en verscheidenheid. Europa steekt de loftrumpet op het Europa van de regio's met hun grote culturele verschillen. Maar Europa wil ook eenheid bevorderen en desnoods afdwingen, gebaseerd op zowel de Frans juridische centralistische wortels als de Angelsaksische neoliberale idealen van vrij verkeer van mensen, goederen en kapitaal¹. Het legalistische Europa kent daarbij geen Nederlandse cultuur van pragmatisme en expliciet gedogen. Europa heeft echter geen groot handhavingsapparaat en binnenskamers weet men in Brussel ook wel dat niet al die richtlijnen en verordeningen secuur worden nageleefd. Dit zou je impliciet gedogen kunnen noemen. Europa handhaaft via gerapporteerde tekortkomingen in naleving door de lidstaten zelf en op basis van door burgers en bedrijven ingediende klachten.

De nationale crisis in het Nederlandse natuurbeleid, die politiek-beleidsmatig culmineerde in de regeringsverklaring van Rutte I in 2012, had zijn wortels onder de kabinetten-Balkenende. In die roerige politieke periode werd onder aanvoering van VNO/NCW met toenemend succes een *Nederland Zit Op Slot* discours dominant en de planologie en milieu- en natuurwetgeving werden als kwalijke veroorzakers van dat slot geframed². Economische ontwikkeling zou onmogelijk zijn door de ongekende stapeling van regelgeving die over de arme burgers en ondernemers in ons land zou neerdalen. De inhoudelijke onderbouwing was echter zwak. Het PBL en CBS hebben empirisch aangetoond dat Nederland helemaal niet op slot heeft gezeten in die periode^{3,4}. De ongekende hausse in bouwprojecten kwam pas tot stilstand door de economische crisis en niet door milieu- en natuurwetgeving. Wel waren er zoals Arnouts en Kistenkas⁵ laten zien, relatief veel rechtszaken en procedures rond de realisatie van het Natura 2000 beleid. Die juridische strijd trok veel aandacht en heeft het frame van hinderlijke Europese bemoeienis ge-

voed. Deze persaandacht en de daaropvolgende framing door VNO/NCW heeft een forse knauw gegeven aan de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. Niet op basis van feiten, maar op basis van politieke framing.

Een tweede belangrijke factor in het maatschappelijke legitimiteitstekort kunnen we vinden in sociaal-culturele veranderingen in Nederland. Waar de natuurbeweging altijd werd gedreven door passie (voor bijvoorbeeld vogels), zingeving (het land doorgeven aan onze kinderen) en inspiratie (schoonheid) was het afgegleden naar een technocratisch juridisch spel, dat alleen voor enkele ingewijden nog te volgen was. Het succes van het natuurbeleid was gebaseerd op vakkundig gebrachte *sweeping stories* met prachtige beelden van toonaangevende landschapsarchitecten, zoals Plan Ooievaar. De aanpak was die van zenden, uitleggen en nog eens uitleggen. Natuurbeschermers hebben in die tijd onvoldoende ingespeeld op de groeiende kloof met de steeds beter geïnformeerde en opgeleide burger, die hongert naar directe invloed op en participatie in ruimtelijke projecten. Luisteren en meebewegen was niet het grootste ideaal in die tijd, laat staan dat er ruimte was voor een echte participatieve aanpak. Die technocratische en maatschappelijke valkuil(en) van het toenmalige natuurbeleid heb ik eerder beschreven in mijn Victor Westhoff lezing⁶, waarin ik eindig met een hartstochtelijk pleidooi voor nieuwe vormen van lokaal eigenaarschap en burgerparticipatie in natuurgebieden en -projecten.

Europa is door de natuurbeweging soms ook misbruikt om participatie buiten de deur te houden. Er was een oprecht urgentiegevoel en grote haast in de natuurwereld om de natuur tijdig te redden. Een strategie van het scheppen van *faits accomplis* is dan erg verleidelijk in vergelijking met de als bewerkelijk en tijdrovend ervaren participatieve aanpak. Politiek werd het voor centrum- en rechtse partijen aantrekkelijk om bij impopulaire maar noodzakelijke maatregelen daar niet zelf de politieke verantwoordelijkheid voor te nemen, maar om te zeggen dat het (helaas) moet van Europa. Zo is kennelijk niet de overbemesting van onze landbouwgronden door Nederlandse boeren het probleem, maar die vervelende en rigide Europese Nitraatrichtlijn, waar we ons helaas aan moeten houden.

Europees natuurbeleid systematisch ondergraven werkt en levert een bokkig Europa op

Waar natuurbeschermers Europa soms gebruikt hebben om participatie op regionaal niveau buiten de deur te houden, hebben critici van het natuurbeleid Europa misbruikt voor een stelselmatige probleemontkenning, alsof er geen werkelijke mest- klimaat- of biodiversiteitsproblemen bestaan. Een jarenlang volgehouden verhaal dat alle slechte dingen uit Brussel komen en alle goede dingen van lokale of nationale makelij zijn, wordt dan ook een ‘werkelijkheid’ en Nederland is zich ook in het Europese overlegcircuit gaan gedragen naar dat Nederland op Slot discours

In dat discours is het Brusselse natuurbeleid de hoofdschuldige want het zou te rigide richtlijnen hebben vastgesteld en niet bereid zijn daar pragmatisch of flexibel mee om te gaan door te gedogen zoals wij in Nederland gewend zijn. Brussel zou ook niet bereid zijn de richtlijnen snel te wijzigen om weer ruimte te maken voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Sinds Rutte I is er menige brief op poten naar Brussel gestuurd, vaak gestoeld op moties in de Tweede Kamer.

Als Nederland echter in Brussel op hoge toon komt uitleggen dat de Europese richtlijn niet deugt en onhanteerbaar is, en eist dat Europa maar snel even met een nieuwe en betere richtlijn moet komen, ontmoet je inderdaad weinig begrip en empathie bij Europese ambtenaren en politici. Het voor eigen bühne Europa tot zondebok maken is onderhandeling technisch ook niet de beste strategie om iets gedaan te krijgen. Europese ambtenaren en politici laten dan meestal niet na er fijntjes op te wijzen dat alle Europese politiek en beleid een kind is van de gezamenlijke lidstaten en niet van Europa zelf. De Europese instituties zijn gelukkig weerbaarder dan de Nederlandse natuurbeweging en laten zich minder makkelijk in een zondebokrol dringen. Europese ambtenaren gaan vervolgens de Nederlandse kritiek fileren en weerleggen, hetgeen inhoudelijk vaak niet zo moeilijk is. Immers, veel Nederlandse natuur bevindt zich allerminst in een ‘gunstige staat van instandhouding’ en dat zou eerder strenger dan soepeler beleid rechtvaardigen.

Europa heeft bovendien een lange staat van dienst met het erkennen van variatie en culturele verscheidenheid. In het plattelandsbeleid is er bijvoorbeeld al jarenlang volop geëxperimenteerd met lokaal eigenaar-

schap en lokale actiegroepen en waarom zou dat bij het natuurbeleid niet kunnen. Brussel herkent zich dus slecht in het argument van gebrek aan flexibiliteit en daagt Nederland vervolgens uit met effectieve houdbare alternatieven te komen.

Zoals het in Nederland zelf vaak heel lang duurt om complexe wetgeving te wijzigen, zo is het ook in Europa een lange en moeizame weg om met 27 lidstaten een complexe en grote richtlijn wezenlijk te wijzigen. Als de EU ambtenaren dan ook nog de indruk hebben dat niet eerst echt gepoogd is om samen met hen en met de andere lidstaten te bezien hoe met de bestaande richtlijn toch de problemen opgelost kunnen worden, dan is het Brussels verzet (zowel bij de commissie als bij de andere lidstaten) voorspelbaar en begrijpelijk.

De consequente negatieve houding over het Brusselse beleid heeft een effect op het handelen van Brussel. Het roept verzet op en zorgt ervoor dat de Brusselse ambtenaren wantrouwend worden naar Nederland en minder coöperatief worden om Nederlandse problemen te helpen oplossen.

Europees Natuurbeleid: Kan het anders?

Mijn eigen ervaringen als Nederlands ambtenaar met Europa staan hier haaks op. Bij mijn weten vind je een gretig en willig oor als je reële knelpunten voorlegt aan de EU- ambtenaren (en de andere lidstaten). Zeker als je met interessante oplossingen komt. Geloof het of niet, maar Europa wil namelijk heel graag de lidstaten helpen om te voldoen aan de gezamenlijke Europese doelstellingen en bijbehorende regelgeving. Europa is bovendien dol op innovatieve oplossingen en heeft immense budgetten beschikbaar voor research en innovatie. Europa kan een schat aan behulpzame ervaringen elders in Europa aanboren via de technische ambtelijke comités en Europa heeft substantiële fondsen om de lidstaat te helpen met natuurknelpunten (LIFE) of regionaal rurale knelpunten (GLB fondsen). Ik zal een paar van die ervaringen uit de praktijk delen.

Pilots Boeren voor Natuur: Biesland en Twickel

In het verlengde van de Wageningse visie op Boeren voor Natuur uit 2001⁷ was minister Veerman van LNV enthousiast en gemotiveerd om de voor-

gestelde nieuwe strategie in de praktijk te laten testen. In essentie kwam dat neer op verregaande omschakeling van de veehouderij ten faveure van natuur, landschap, water- en mineralenbeheer. Maar niet binnen één van de reeds bestaande regelingen van de SNL (aankoop, inrichting en beheer) of de SAN (agrarisch natuurbeheer). Het doel was op een agrarische bestemming via een totale bedrijfsgerichte aanpak tot ambitieuze resultaten voor natuur, landschap en bedrijfsinkomen te komen, op basis van een gesloten mineralenbalans (voor de evaluatie van de pilots zie Westerink *et al.*, 2013). De EU speelde hierbij een belangrijke rol. Interessant in dit kader is de relatie met de EU (met name het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) omdat vergoedingen voor het agrarisch natuurbeheer in de Subsidie Regeling Natuurbeheer (SAN) zwaar getoetst worden vanwege eventuele concurrentievervalsende staatssteun. De procedure om tot goedkeuring van deze experimenten te komen duurde ruim 2,5 jaar, van februari 2005 in november 2007.

Voor ongeduldige ondernemers en bestuurders werd dit een ervaren als een (te) lange periode, met als effect dat Europa als een ‘gemeenschappelijke vijand’ werd geframed⁸. Mijn persoonlijke ervaring met betrekking tot deze casus is echter een geheel andere: Nederland haalde binnen een recordtempo de vereiste goedkeuringen binnen, dankzij een goede relatie met de commissieambtenaren en veel goodwill in Brussel voor Minister Veerman. Redelijk en goed beargumenteerd commentaar uit Brussel over bijvoorbeeld de contractduur (Nederland wilde 30 jaar en kreeg 10 jaar) en de vergoedingen (Nederland kreeg wel de sterk afwijkende natuurvergoedingen maar niet de gevraagde landschapsvergoedingen) werden verwerkt in de hernieuwde aanvraag. Veelzeggend is de ontboezeming van Buizer⁹, in haar persoonlijke reflectie in paragraaf 4.6.2. van haar proefschrift (*Positioning the researcher*) over de rol van Brussel: “ In the capacity of ‘involved’ researcher, I emphasized, for instance, the time it took before the European Commission granted its approval. From the perspective of the European Commission, however, it was reasonable and in line with the operative rules to see to it that excessive compensatory payments for nature management by farmers should be prevented. Since my focus was on how the philosophy and rule influenced the future of a regional initiative, that part of the story did not get any attention”.

Wat zagen we nu: Europa als log en bureaucratisch orgaan? Of een effi-

ciënt en behulpzaam orgaan dat samen met de lidstaat snel en zorgvuldig zoekt naar flexibele oplossingen?

Nitraatrichtlijn, derogatie en pilots voor mestverwerking

Nederland heeft lang gedacht aan de Europese Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen door het in Nederland al ingevoerde systeem van mestboekhouding (MINAS) als basis voor de nationale implementatie van de mestwetgeving te kiezen. Nederland ging ervan uit dat het reduceren van de mineralenverliezen naar het milieu (ammoniak naar de lucht en nitraat en fosfaat naar bodem, oppervlaktewater en grondwater) de echte bedoeling van het Europese milieubeleid vormen. Dit in tegenstelling tot de Europese grondslag van de Nitraatrichtlijn, die gebaseerd is op maximale aanwendingsnormen van mest per hectare; normen die bovendien strenger zijn voor dierlijke mest dan voor kunstmest. Vanwege de intensieve teelten in Nederland (vaker oogsten per hectare per jaar) had Nederland behoefte aan een ontheffing (derogatie) van de maximale aanwendingsnormen. Dit debat met de Brusselse ambtenaren was dus een strijd op twee fronten en ondanks de tomeloze politieke inzet van met name Minister Brinkhorst kon Nederland niet beide winnen. Uiteraard hielp het niet dat Nederland heel veel moeite had om het uiterst gecompliceerde stelsel van de mestboekhouding zelfs op papier sluitend te krijgen (het beroemde ‘mestgat’), laat staan dat het in de uitvoering allemaal goed en soepel liep. De met de regelmaat van de klok optredende incidenten en schandalen in de pers over fraude met de mestbemonstering, -transporten en -boekhouding bereikten uiteraard ook de Brusselse ambtenaren en de experts van de andere lidstaten in het Nitraat Comité. Er was bij de andere lidstaten dan ook noch technisch noch politiek enige steun voor ons op papier en conceptueel superieure systeem. Pas onder Minister Veerman en in goed overleg met de Brusselse ambtenaren besloot Nederland overstap te gaan en wel de Brusselse systematiek van de aanwendingsnormen te gaan volgen en MINAS te verlaten. Nederland wilde er wel twee zaken voor terug, de derogatie voor een hogere aanwendingsnorm passend bij de intensieve Nederlandse veehouderij met veel meer gewasproductie per hectare dan het Europese gemiddelde. Bovendien wilde Nederland ruimte om kleinschalige mestverwerkingsexperimenten op te gaan zetten om

dierlijke mest zodanig te bewerken dat het digestaat en de droge korrels van een chemische kwaliteit zijn die je mogelijkwerwijs in de toekomst kunt laten certificeren en juridisch gelijk kunt laten stellen aan kunstmest. Na een intensieve lobby kreeg Nederland zijn derogatie en zijn toestemming voor pilots kleinschalige mestverwerking.

Was Brussel nu zo star, of had Nederland zijn zaakjes aanvankelijk gewoon niet op orde?

Vergunningen voor experimenteel vissen met de pulskor

In het streven de Nederlandse visserij te verduurzamen was het vissen op platvis met de boomkor en de zware wekkerkettingen een doorn in het oog van ecologen. De zware kettingen vernielden in hevige mate het bodemleven en de zware netten vergen veel kostbare brandstof. Daardoor was niet alleen het klimaateffect groot, maar stond ook de winstgevendheid van de betreffende vissersbedrijven onder grote druk. Groot was dan ook de vreugde toen er een nieuw alternatief beschikbaar kwam in de vorm van een veel lichtere kor waaraan draden waren bevestigd die door middel van stroomstoten de platvissen opschrikken: de zogenaamde pulskor. Aanzienlijk minder brandstofgebruik en minder negatieve biodiversiteitseffecten was de belofte van deze nieuwe vinding. Op basis van die belofte heeft Nederland zich beijverd om het gebruik van dit nieuwe vistuig in de EU goedgekeurd te krijgen. Een appeltje-eitje was dat niet want elektrisch vissen heeft wereldwijd een slechte naam omdat visstropers zich vaak bedienen van stroomstoten met hoge voltages. De EU reageerde dus behoedzaam maar zag ook de grote potentie van deze innovatie. Zij gaf daarom ruimhartig vergunningen voor het gebruik van dit innovatieve vangstmiddel met als voorwaarde dat er goed begeleidend onderzoek zou komen om de verondersteld positieve duurzaamheidseffecten ook aan te tonen. De Nederlandse vissers kregen hiermee wel een behoorlijk concurrentievoordeel omdat de vergunningen exclusief voor Nederland waren en het besparingsvoordeel op de brandstofkosten meteen geïncasseerd kon worden. Nederland ging vervolgens met de verleende vergunningen aan de haal en verleende nationaal veel meer vergunningen dan was afgesproken met Brussel. Het beloofde onderzoek was typisch een geval van te weinig en te laat en Nederland heeft verzuimd de afgunstige en kritische

buurlanden mee te nemen in het succes van de puls kor.

Was de recente EU terechtwijzing onterecht, en gebaseerd op afgunst en politieke spelletjes, zoals in politiek en media geframed? Of is Nederland terecht op de vingers getikt omdat het aan de haal is gegaan met de flexibiliteit van Brussel, zich niet hield aan afspraken en alleen oog had voor de korte termijn economische belangen van de eigen vissers?

Bij elkaar laten deze voorbeelden zien dat Europa wel degelijk begrip heeft voor uitzonderlijke omstandigheden in de lidstaat en bereid is om daarop gebaseerd ontheffingen te verlenen (derogaties); dat Europa graag vernieuwende aanpakken mogelijk wil maken die op andere wijze bijdragen aan het bereiken van de doelstelling (puls kor); Dat Europa consequent en betrouwbaar handelen vraagt van de lidstaat en dat de lidstaat via adequaat onderzoek laat zien dat de innovaties of afwijkende benaderingen echt werken.

Europa vraagt bovendien om transparantie over en het delen van innovaties met andere lidstaten (solidariteit).

De hierboven beschreven mechanismen sluiten aan bij theorieën over de performiteit van uitspraken en gedrag⁷: Als we Europa presenteren en benaderen als was ze een monster, dan gaat Europa zich op den duur richting ons ook steeds meer gedragen als monster. Maar als we constructief samenwerken, gedraagt ook Europa zich constructief. Benader je Europa als behulpzame kritische vriend dan is er heel veel mogelijk mits je uitgaat van respect voor elkaar, respect voor democratisch genomen besluiten en regelgeving. Een vriend die je ook echt meeneemt in je vernieuwingsdrang. Betrouwbaar afspraken nakomen helpt natuurlijk altijd.

Europa als monster neerzetten is niet in het Nederlandse belang. Hiermee laten we grote kansen liggen om met Brusselse denkkraft, Europese kennis en ervaringen en Europese budgetten beter te presteren voor de Nederlandse natuur.

Een mooi voorbeeld hiervan is het bottom-up initiatief van Holwerd aan Zee. Dit plan van vier lokale initiatiefnemers wil het stadje Holwerd revitaliseren door een nieuwe vaarverbinding met de Waddenzee te maken en daarmee voor bewoners en toeristen een mooi en leefbaarheid bevorderend project realiseren*. Deze vier hebben Europa en het LIFE fonds

* zie www.holwerdaanzee.nl

ontdekt als grote kans. Het viertal is aanstekelijk en Eurovisie Songfestival-achtig trots op de ontvangst in Brussel door het Europe Parlement voor de bespreking van het project. We zien hier dat zowel de lokale politiek als de nationale politiek Europa zien als kans voor dit project en dat ook de Werelderfgoedstatus en de Natura 2000 status niet wordt gezien als probleem. Dit terwijl Holwerd toch echt direct grenst aan ons grootste en misschien wel belangrijkste Natura 2000 gebied, de Waddenzee. Niet de risico's van de mogelijke beletselen daarvan voor de realisatie van het project, die hier technisch gesproken zeker zijn, worden in de communicatie benadrukt maar juist de kansen. Het bezoek aan Brussel had niet als ondertoon dat Brussel niet zo moeilijk moet doen, maar juist het verzoek om mee te denken en ook de Brusselse middelen aan te spreken. Zonder de afloop al te kennen lijkt me dat een heel kansrijke benadering en een schril contrast met al die projectlobbyisten die Europa vooral als probleem neerzetten.

Conclusies en toekomst

Ik heb in dit essay laten zien dat de huidige communicatie over en interpretatie van het Natura 2000 beleid als een 'rigide, centralistisch en beperkend Europees monster' een Nederlandse politieke uitvinding is voor eigen politieke consumptie. Doordat veel natuurbeheerders, politici en opiniemakers zijn gaan handelen naar deze interpretatie is het echter een monster geworden dat zichzelf in de staart bijt. Vanuit deze manier handelen richting Europa draagt niet bij aan het vinden van oplossingen van onze dilemma's tussen ecologie en economie.

Nederland zou er goed aan doen het Europese natuurbeleid en de Europese kracht als kans te zien voor de complexe problemen waar we voor staan gesteld. Het consequent en volhardend bouwen aan een nieuw narratief voor het Europese natuurbeleid zal echter nog vele geslaagde voorbeelden vragen; voorbeelden die kundig en enthousiast worden gedeeld en doorverteld. Voorbeelden van lokaal initiatief, participatie en innovatie, zoals Holwerd aan Zee kunnen daarbij een grote rol spelen. Europa, heeft daarvoor veel te bieden en is onder voorwaarden ook bereid om zich flexibel op te stellen. Voorwaarde is dat Nederland daarmee oprecht en transparant omgaat en zich betrouwbaar toont in zijn toezeggingen.

Goede voorbeelden van initiatieven, ook in hun relatie met Europa moeten ook de politieke werkelijkheid van gemeenteraden, provinciale staten en de tweede kamer bereiken. Daar ligt een omvangrijke klus voor de natuurbeweging en andere Europegezinde partijen in ons land, waarbij het hervinden van het zelfvertrouwen en het geloof in het eigen verhaal stap 1 is. Enige bescheidenheid en oprechte nieuwsgierigheid naar succesvolle natuurverhalen elders in Europa en in de wereld is ook dienstig. De meest inspirerende voorbeelden van offensief en emancipatoir natuurbeleid vind ik tegenwoordig vaker via Wetlands International in Afrika of Latijns-Amerika dan in Nederland.

10. Legitimiteit als overtuigingsstrategie bij besluitvorming en de gevolgen daarvan voor natuur en natuurbeleid

RAOUL BEUNEN EN NOELLE AARTS

In de inleiding van deze bundel is uiteengezet dat vele vormen van legitimiteit een rol spelen in het natuurbeleid¹. De basisgedachte is dat er allerlei argumenten bestaan op basis waarvan beleid of specifieke besluiten kunnen worden gepresenteerd als legitiem of juist niet. In dit essay laten we zien hoe verschillende vormen van legitimiteit in de context van het natuurbeleid strategisch zijn ingezet en daarmee vooral bestaande structuren en systemen hebben gereproduceerd. Het gevolg daarvan is dat de natuur vaak aan het kortste eind trekt. De laatste tijd ontstaan steeds meer tegenkrachten die de legitimiteit van bestaande structuren en systemen ter discussie stellen en inzetten op het aanpakken van de grote uitdagingen in onze leefomgeving, waaronder klimaatverandering en de afname van biodiversiteit.

De evolutie van het Nederlandse natuurbeleid

In de afgelopen decennia is het Nederlandse natuurbeleid flink veranderd. De veranderingen worden gekenmerkt door een hoge mate van decentralisatie, door bezuinigingen, door diverse wijzigingen van de Wet natuurbescherming, door de haperende implementatie van de EU Vogel- en Habitatrichtlijn en door een zoektocht naar een vorm van landbouw die niet ten koste gaat van natuur en landschap. We zullen deze veranderingen in vogelvlucht beschrijven, beginnend in de jaren negentig van de vorige eeuw.

In de loop van de twintigste eeuw is het natuur- en milieubeleid tot ontwikkeling gekomen², maar in de jaren negentig ontstond gaandeweg steeds meer kritiek op dat beleid. De legitimiteit van het natuurbeleid, met als icoon de Ecologische Hoofdstructuur³, werd in die periode regelmatig ter discussie gesteld met als belangrijkste argument dat het beleid te veel was gebaseerd op ecologische kennis en te weinig ruimte zou bieden voor de inbreng van boeren en burgers^{4,5}. Draagvlak, of liever het vermeende gebrek daaraan, was een centraal begrip in die kritieken⁶. In reactie op die kritiek is toegang tot en gebruik van natuur steeds belangrijker geworden in het beleid. De verandering werd zichtbaar in de titel van de nota: Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Deze nota zet in op 'een verbreding van het natuurbeleid, om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving'⁷ en op het actief betrekken van de maatschappij bij het realiseren van het natuurbeleid. Een eerste stap in een reeks van veranderingen betrof de verantwoordelijkheid voor de bescherming van natuur die gedelegeerd werd naar provincies en gemeenten en vooral ook bij andere partijen dan de overheid werd neergelegd.

Op basis van economische argumenten is daarna flink op natuurbeleid bezuinigd. Het belangrijkste effect daarvan was het afzwakken van de ambities voor de Ecologisch Hoofdstructuur, die in een herijkte variant, met een kleiner oppervlak en een reductie van het budget voor het beheer van natuurgebieden werd omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland. De nota Natuurlijk Verder uit 2014 bevestigde de ingezette richting. Met termen als het natuurbeleid is van de maatschappij vervreemd, het is te veel een sector geworden en het benadrukken van het economisch belang van natuur werden de gemaakte beleidskeuzes gelegitimeerd. De discussies over economische legitimiteit gingen niet over de effectiviteit of de efficiency van het beleid, maar over het zoveel mogelijk ruimte bieden voor economische activiteiten, ook als die ten koste gaan van natuur en daarmee van het natuurbeleid.

Met veelal vergelijkbare argumenten is in het afgelopen decennium ook een fikse deregulering tot stand gekomen. Op basis van uitspraken als haalbaar en betaalbaar, Nederland moet niet op slot en we moeten niet het braafste jongetje van Europa willen zijn heeft de Rijksoverheid de natuurbeschermingswetten versoepeld om meer ruimte te creëren voor nieuwe economische ontwikkelingen. In de discussies stond niet de natuur cen-

traal, maar de wettelijke mogelijkheden om economische ontwikkelingen niet te laten belemmeren door de natuur.

Mooie woorden over de maatschappelijke en economische betekenis van natuur moesten verhullen dat van de oorspronkelijke ambities om te komen tot een robuust en veerkrachtig natuurnetwerk, niet zo veel meer overbleef en dat de rijksoverheid zich het liefst beperkte tot dat waar ze echt niet onderuit kwam: de internationale afspraken en dan met name de afspraken in het kader van de EU Vogel- en Habitatrichtlijn.

Ook het realiseren van die internationale afspraken verloopt problematisch. Slecht een klein deel van de beschermde natuurgebieden is in een gunstige staat van instandhouding en meerdere malen heeft de Raad van State in haar uitspraken aangegeven dat Nederland meer moet doen om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. De meest spraakmakende uitspraak deed de Raad van State in mei 2019. Daarmee werd het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vernietigd. Het PAS maakte het mogelijk om ondanks negatieve effecten op de natuur toch vergunningen te verlenen voor activiteiten die leiden tot een hogere uitstoot van ammoniak of stikstofoxiden. In het PAS speelde het begrip ontwikkelingsruimte een centrale rol. Dat is de ruimte voor vervuiling die ontstaat als de actuele stikstofuitstoot (of andere vorm van vervuiling) lager is dan de maximaal toelaatbare uitstoot. Het uitgangspunt van het PAS was dat met het investeren in herstelmaatregelen en een beetje reductie van de uitstoot van ammoniak, voldoende ontwikkelingsruimte zou worden gecreëerd om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Op basis van verwachte verbeteringen werden alvast vergunningen verleend. De Raad van State heeft aangegeven dat dit niet mag.

Deze gang van zaken laat zien dat de juridische legitimiteit van het natuurbeleid een flinke deuk heeft opgelopen. Een overheid die haar eigen wetten niet goed uitvoert of zelfs ondermijnt voldoet niet aan de principes van goed bestuur⁸. De uitspraak van de Raad van State bevestigt wat velen al heel lang weten: als economische ontwikkelingen leiden tot een overschrijding van wettelijke normen die natuur en milieu moeten beschermen dan vervalt de juridische legitimiteit van het beleid dat die ontwikkelingen mogelijk maakt. Er zijn nu eenmaal grenzen aan groei^{9, 10}, zoals ook nog eens werd benadrukt in het IPBES-rapport over de achteruitgang van biodiversiteit¹¹. Niet voor niets stelt dit rapport dat funda-

mentele maatschappelijke veranderingen noodzakelijk zijn om natuur en biodiversiteit te beschermen. Tegelijkertijd weten we allemaal dat het bewerkstelligen van die veranderingen niet eenvoudig is omdat bestaande systemen en structuren de natuurlijke neiging hebben om zichzelf in stand te houden.

Samenvattend kunnen we zeggen dat een economisch perspectief op legitimiteit dominant is geweest in het Nederlandse natuurbeleid van de afgelopen decennia. Het natuurbeleid moest niet te ambitieus zijn en weinig kosten ('haalbaar en betaalbaar') en het moest vooral niet in de weg zitten van de economische ontwikkelingen zoals een verdere intensivering van de veehouderij en de aanleg van wegen, havens en bedrijventerreinen.

Wat in de evolutie van het maatschappelijk discours over het natuurbeleid een belangrijke rol heeft gespeeld, is het gegeven dat politici en ambtenaren in de afgelopen decennia heel weinig hebben gedaan om het natuurbeleid te verdedigen tegen de verschillende kritieken. Het natuurbeleid werd vaker gelegitimeerd met het argument dat het nu eenmaal moest van Brussel dan met argumenten over het ecologische en maatschappelijke belang van het behoud van biodiversiteit en natuur. De negatieve beeldvorming die daarvan het resultaat was, heeft vervolgens weerslag gehad op de perceptie van legitimiteit en de wijze waarop die in discussies strategisch als argument werd ingezet.

Deze gang van zaken verklaart waarom het vermeend gebrek aan draagvlak bij natuurbeleid zoveel belangrijker werd geacht dan bij ander ruimtelijk beleid zoals bij de aanleg van snelwegen en luchthavens en de verdere intensivering van de veehouderij. In de discussies over die onderwerpen komt ook veel kritiek naar voren, maar zelden wordt op basis van die kritiek geoordeeld dat het beleid niet legitiem zou zijn.

De discussies over legitimiteit en het strategisch gebruik van verschillende bronnen van legitimiteit laten zien dat het onmogelijk is om eenduidig vast te stellen of een beleid wel of niet legitiem is. Het hangt af van wie aan het woord is, op welk moment en op welke wijze. Daarbij komt nog dat percepties op de legitimiteit van beleid sterk afhankelijk zijn van hoe dat beleid wordt gepresenteerd. Een slimme strategie kan hier vele kanten mee uit.

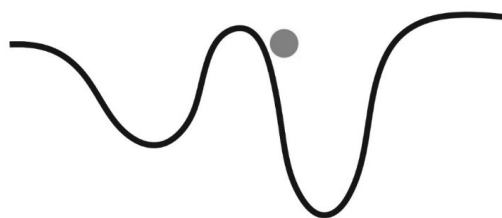
In het geval van het natuurbeleid maakte de selectieve nadruk op kriti-

sche geluiden het mogelijk om het vermeende gebrek aan legitimiteit in te zetten ten behoeve van de decentralisatie en deregulering van het natuurbeleid en de daarmee samenhangende bezuinigingen. Uiteindelijk hebben we te maken met een hardnekkig systeem van bestaande machtsverhoudingen en daarmee samenhangende activiteiten. De vraag is wat er nodig is om dit systeem te veranderen.

Hoe bestaande systemen in stand worden gehouden

De innovatiewetenschap leert ons dat we het veranderen van systemen kunnen opvatten als een geleidelijk proces van ordening en herordening van ideeën, handelingen en argumenten. Dit proces speelt zich af in de netwerken die mensen met elkaar vormen rondom een bepaald beleidsdomein¹².

Hoewel systemen met elke interactie kunnen veranderen – en dus dynamisch zijn –, neigen ze tegelijkertijd naar een relatief stabiele staat. Denk aan het economisch systeem dat elke crisis tot nu toe heeft overleefd. Evenzo blijft het huidige landbouwsysteem, ondanks terugkerende bezwaren, nog altijd inzetten op maximale productie. Het is de macht van een stevige coalitie, bestaande uit een overheid waarvoor de export van landbouwproducten heilig is, het landbouwbedrijfsleven, kennisinstituten die kennis ontwikkelen met als doel het bestaande systeem te optimaliseren en consumenten die met hun voedselaankopen het systeem elke dag opnieuw bekrachtigen. Dergelijke stabiele staten worden attractoren genoemd¹³.



Figuur 1: Een dynamisch systeem met twee attractoren (Coleman et al, 2007).

Een dynamisch systeem met twee attractoren

Hoewel de staat van het systeem – weergegeven door het balletje in het model – constant fluctueert en bij tijd en wijle stevig wordt uitgedaagd, neigt het steeds terug te rollen naar de bestaande attractor. Pogingen om het balletje over de hobbel heen te helpen worden al gauw geneutraliseerd door machten en krachten binnen de netwerken van mensen die van elkaar en van het systeem als geheel afhankelijk zijn.

Binnen deze processen spelen formele en informele gesprekken in verschillende contexten op verschillende bestuurlijke niveaus een belangrijke rol. In die gesprekken wordt het huidige systeem aan de hand van verschillende vormen van legitimiteit door belanghebbenden en voorstanders verdedigd en door tegenstanders verworpen. Er vindt als het ware een voortdurende strijd plaats tussen het bestaande systeem en een alternatief systeem. Het bestaande systeem is hierbij in het voordeel, omdat dit met de gedragingen van de meerderheid van de mensen voortdurend actief wordt gereproduceerd.

Stabiliteit en verandering in het natuurbeleid

In de afgelopen jaren zijn steeds meer initiatieven ontstaan die inzetten op het verbeteren van natuur en landschap. Steeds meer signalen duiden erop dat er een nieuwe orde, een nieuw systeem, aan het ontstaan is met als uitgangspunt een andere omgang met onze leefomgeving. De groeiende maatschappelijke wens om meer te doen aan de bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap vormt nu een belangrijke legitiemering voor de ontwikkeling van ander beleid.

De vernietiging van het PAS en de maatschappelijke discussies die daar op volgden illustreren de toenemende spanning tussen het reproduceren van het huidige systeem en de wens tot een fundamentele verandering, inclusief de verschillende vormen van legitimiteit die daarbij worden ingezet. Het huidige systeem, gebaseerd op groei, is voor veel partijen nog steeds het uitgangspunt. Zowel belangenorganisaties als VNO-NCW, LTO en de ANWB als diverse politieke partijen zijn van mening dat er voor nieuwe economische ontwikkelingen en het voortzetten of uitbreiden van bestaande activiteiten altijd ruimte moet worden

gevonden, ook als die ten koste gaan van natuur en milieu. Die argumenten worden gelegitimeerd door te wijzen op het belang van economische ontwikkeling van verschillende sectoren en door de juridische legitimiteit van de Wet natuurbescherming ter discussie te stellen. Het streven is om het bestaande systeem te behouden en te versterken, zelfs als blijkt dat de maatschappelijke en economische kosten daarvan in de miljarden lopen¹⁴).

Andere partijen, waaronder natuurbeschermingsorganisaties, wijzen op de noodzaak om meer te doen om natuur te beschermen, op de hoge maatschappelijke en economische kosten van vervuiling en op het feit dat veel nieuwe activiteiten en in het geval van het PAS zelfs het rijksbeleid in strijd zijn met de wet. Morele, economische en juridische legitimiteiten versterken elkaar hier en het adviescollege Remkes dat gevraagd was om te adviseren over hoe Nederland zou moeten omgaan met de stikstofproblematiek, rekent dan ook luid en duidelijk af met het huidige systeem. In het begeleidende rapport lezen we dat de tijd van listen en trucs voorbij is en dat geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden en een reductie van emissies noodzakelijk zijn om uit de huidige impasse te komen¹⁵.

Vergelijkbare discussies spelen – vaak minder zichtbaar – in besluitvormingsprocessen over lokale initiatieven en projecten. Het gaat daarbij enerzijds om projecten die worden opgezet om de natuur in een bepaald gebied te meer ruimte te geven of te verbeteren (denk bijvoorbeeld aan vernattingsprojecten of aan het kappen van bos om het areaal heide te vergroten), en anderzijds om projecten die ten koste gaan van de natuur (denk bijvoorbeeld aan de aanleg van Airport Lelystad, van een nieuw bedrijventerrein, een zonnepark of van een rondweg). In die discussies gaat het veelal over de vraag wat belangrijker is: de kwaliteit van de leefomgeving of een vorm van economische groei die ten koste gaat van die kwaliteit. Daarbij speelt de procedurele of juridische legitimiteit vaak een belangrijke rol. Nieuwe activiteiten zijn immers alleen mogelijk als de besluitvorming zorgvuldig verloopt en het voorgenomen project niet in strijd is met de wet. In de discussies gaat het dan over interpretaties van de wet, over hoeveel ruimte de wet biedt om nieuwe activiteiten toe te staan en over mogelijkheden om de wettelijke bescherming van natuur verder af te zwakken. Omdat het vaak lastig is om inhoudelijk tot overeenstem-

ming te komen geldt voor initiatiefnemers en veel overheden veelal het uitgangspunt dat een besluit legitiem is als het voldoet aan de wet. Niet zelden wordt op voorhand al uitgegaan van een besluitvormingsproces dat eindigt bij de Raad van State waarbij de ene partij probeert het besluit juridisch dicht te timmeren, terwijl de andere juist probeert aan te tonen dat het besluit in strijd is met de wet. Kennis, en met name wetenschappelijke kennis, speelt daarbij een belangrijke rol, aangezien beide kanten kennis ontwikkelen en mobiliseren om hun eigen gelijk te legitimeren. Zo vraagt de initiatiefnemer van een project een adviesbureau om aan te tonen dat een bepaalde ontwikkeling geen significant negatieve effecten heeft op beschermde natuurwaarden en niet leidt tot het overschrijden van diverse milieunormen, terwijl de tegenpartij juist kennis zal mobiliseren die laat zien dat de beoogde activiteit wel degelijk belangrijke negatieve effecten heeft en normen overschrijdt. Dit alles resulteert in stapels dikke rapporten, creatief redeneren en rekenen en uiteindelijk in een doorslaggevend oordeel van de Raad van State. Natuur is daarbij vaak de verliezende partij, omdat de meeste projecten uiteindelijk gewoon doorgaan¹⁶. Alleen bij de vergunningverlening over uitbreidingen van veehouderijbedrijven was te zien dat de overheid met grote regelmaat wordt teruggefloten door de rechter. Bekende uitspraken zijn de vernietiging van het Toetsingskader Ammoniak in 2008 en zeer recent het vernietigen van het Programma Aanpak Stikstof.

Verantwoordelijke politici en bestuurders creëren daarmee, zoals gezegd, niet alleen een negatief beeld van de natuur als beperkende factor, ook frustreren ze de transitie naar een natuurinclusieve manier van werken. Met hun uitingen versterken ze immers het idee dat het huidige systeem, op enkele juridische hobbels na, prima is. Door alle aandacht voor juridische aspecten is er bovendien weinig ruimte voor ethische en morele discussies over nut en noodzaak van natuurbescherming en een fundamentele verandering van het huidige systeem dat bijna alleen nog maar vanuit een beperkt economisch perspectief kan worden gelegitimeerd.

De maatschappelijke legitimering van verandering

Nu de Raad van State het PAS heeft vernietigd wordt het idee van oneindige groei ten koste van de leefomgeving steeds minder vanzelfsprekend.

Niet alles kan, zoals het Adviescollege Stikstofproblematiek het pakkend samenvat. De juridische legitimiteit van een systeem waarbij nieuwe economische activiteiten steeds maar worden toegestaan is met de uitspraak van de Raad van State komen te vervallen. De economische legitimiteit neemt eveneens af nu steeds maar weer blijkt dat de kosten van vervuiling hoger zijn dan de baten van nieuwe activiteiten en steeds duidelijker wordt dat het huidige beleid niet voldoende effectief is om natuur te beschermen. Ook de maatschappelijke legitimiteit van het huidige systeem staat ter discussie. Zo laat onderzoek van I&O Research zien dat meer dan de helft van de respondenten het terecht vindt dat de milieuproblemen rondom stikstof worden aangepakt, ook als dit betekent dat sommige (bouw)projecten opnieuw beoordeeld moeten worden of niet door kunnen gaan, dat de overheid verantwoordelijk is voor de situatie die is ontstaan na het vernietigen van het PAS en dat er meer maatregelen genomen moeten worden om vervuiling te voorkomen¹⁷. Ook een enquête van de Telegraaf laat zien dat veel mensen natuurbescherming belangrijk vinden. Twee derde van de respondenten gaf aan van mening te zijn dat groen niet opgeofferd moet worden voor groei. Iets meer dan de helft van de mensen was bovendien van mening dat we niet zuinig genoeg zijn op de natuurgebieden in Nederland¹⁸.

Het balletje uit figuur 1 beweegt dus duidelijk in de richting van een nieuwe attractor, waarbij de kans dat de hobbel genomen wordt steeds groter wordt. De effecten van klimaatverandering, de afname van biodiversiteit en de achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving worden steeds zichtbaarder. De groeiende stapel rapporten en wetenschappelijke onderzoeken maken het steeds moeilijker om dat te negeren. Een groeiend aantal mensen maakt zich dan ook druk over de gevolgen van het huidige systeem voor natuur en milieu, voor de volksgezondheid, voor het welzijn van mensen, voor het welzijn van dieren in de intensieve veehouderij en voor de waterveiligheid, zowel in Nederland als daarbuiten. Hun argumenten dragen bij aan de maatschappelijke legitimering van de noodzaak voor een systeemverandering, geïllustreerd met tal van voorbeelden die laten zien dat het ook anders kan. Burgers werken samen met boeren aan het behoud van landschap, aan het aankopen, inrichten en beheren van natuur en aan het ontwikkelen van vormen van landbouw waarin voedsel op duurzame wijze wordt geproduceerd. Interessante voorbeel-

den daarvan zijn te vinden bij Boerennatuur, bij de vele burgerinitiatieven om natuur en landschap beschermen zoals in de Gelderse Ooijpolder en het Wageningse Binnenveld, bij het groeiend aantal Herenboeren en voedselbossen, en bij talloze andere initiatieven die overal in het land worden ontplooid. Op alle niveaus ontstaan krachten die zichzelf organiseren en elkaar versterken. De nieuwe, aanvankelijk latente attractor wordt steeds manifester in de vorm van ideeën en praktijken die alternatieve integrale systemen vormen om een gezonde leefomgeving voor planten, dieren en mensen te realiseren waarbij niet wordt uitgegaan van een bepaalde sector. Veel van deze initiatieven hebben aansluiting gevonden bij het Deltaplan Biodiversiteit, een coalitie die is opgericht na alarmerende berichten over de afname van biodiversiteit en die bestaat uit verschillende partijen die vroeger lijnrecht tegenover elkaar stonden en nu voorzichtig samenwerken aan een duurzame systeemverandering.

Ook vanuit de overheid zijn aansprekende voorbeelden te vinden die laten zien dat het anders kan en waarbij nadrukkelijk wordt gezocht naar een goede balans tussen zorg voor de natuur en andere belangen. Denk aan de klimaatbuffers, de vismigratierivier in de afsluitdijk, het programma Ruimte voor de Rivier of aan de aanleg van de Marker Wadden.

Nu het balletje aan het rollen is, rest de vraag wat er gedaan kan worden om het over de hobbel heen te krijgen en welke rol legitimiteit daarbij speelt. De reflexen vanuit politieke partijen zoals het CDA en de VVD en belangenorganisaties zoals LTO en VNO-NCW laten opnieuw zien dat wegens bestaande belangen en machtsstructuren er hen alles aan gelegen is om verandering tegen te houden. Daarbij deinzen ze er niet voor terug om twijfel te zaaien over wet- en regelgeving en wetenschappelijke kennis en het debat te polariseren. Het gevolg is dat partijen elkaar gevangen houden en dat het lastig wordt om tot een breed gedragen aanpak te komen. Het laat zien dat verandering niet eenvoudig, en zeker niet zonder strijd tot stand komt.

Naar een waardendialoog

In het huidige systeem leidt een besluitvormingsproces al snel tot een distributieve onderhandeling waarin deelnemers erop uit zijn om te winnen, waarin beide partijen feiten selecteren die hun standpunt bevesti-

gen en waarin geen sprake is van zorg voor de ander¹⁹. Het gaat om een koek die verdeeld moet worden; wat de een meer krijgt, krijgt de ander minder. Een dergelijke manier van onderhandelen is onder meer zichtbaar in de discussies over beschikbare ontwikkelingsrechten ten aanzien van de uitstoot van stikstof, waarbij bijvoorbeeld de bouwsector probeert om ontwikkelingsrechten te krijgen ten koste van de landbouw en de luchtvaart ontzien wordt ten koste van andere sectoren. In dit systeem moet de natuur zich veelal tevreden stellen met de kruimels die overblijven als alle partijen hun deel van de koek hebben bemachtigd.

In een distributieve onderhandeling zetten partijen verschillende vormen van legitimiteit strategisch in om hun eigen stukje koek te bemachtigen. In het geval van het natuurbeleid is daarvan het onbedoelde resultaat dat zelfs vrij breed gedeelde vormen van legitimiteit zoals goed bestuur en de rechtstaat ter discussie komen te staan. Een gedeeld perspectief op legitimiteit lijkt te ontbreken. Evenmin wordt een discussie gevoerd over waarom een bepaalde vorm van legitimiteit nu eigenlijk belangrijk is.

Een andere manier is de zogenoemde integratieve onderhandeling, waarbij gezamenlijk een nieuwe koek wordt gebakken. Een integratieve onderhandeling wordt gekenmerkt door zorg voor de ander, door feitenonderzoek waartoe de betrokken partijen binnen een bepaalde context gezamenlijk besluiten en door het zoeken naar oplossingen die door alle partijen als legitiem worden gezien¹⁹.

De kunst is om te komen van een gesprek waarin partijen elkaar proberen te overtuigen van hun eigen gelijk (passend bij een distributieve onderhandelingsstijl) naar een dialoog waarin geen winnaars of verliezers zijn, maar waarin mensen samen zoeken naar oplossingen waar iedereen zich in kan vinden, stap voor stap. Een dergelijke discussie gaat over waarden: wat vinden we belangrijk? In wat voor samenleving willen we leven? Kennis wordt ingebracht teneinde de waardendialoog te ondersteunen. Het bestaande pallet aan vormen van legitimiteit die in de onderhandeling een rol spelen wordt dan vanzelf uitgebreid met morele en ethische legitimiteit: wat vinden wij in onze samenleving werkelijk van waarde?

11. Betrokkenheid van burgers in een veranderende beleidscontext

ANJA STEENBEKKERS, SAMANTHA SCHOLTE, WOUTER MENSINK
EN ANDRIES VAN DEN BROEK

Legitimiteit via burgerbetrokkenheid

Centraal in deze bijdrage staat de vraag wat er te zeggen is over wat de Omgevingswet gaat betekenen voor de legitimiteit van natuurbeleid. Hier richten we ons op één bron van legitimiteit: betrokkenheid van burgers. Legitimiteit van natuurbeleid vergt dat burgers daarin voldoende kunnen participeren, zowel aan de voorkant van alsook gedurende het beleidsproces. Legitimiteit hangt vooral samen met de manier waarop beleidsmakers omgaan met de diverse vormen van betrokkenheid, waaraan zowel in bestaand natuurbeleid als in het denken over de omgevingswet een centrale rol is toegekend. De legitimiteit van het proces en de kans op acceptatie van de uitkomsten daarvan lijkt ons groter naarmate burgers hun betrokkenheid hebben kunnen tonen en zich in het proces gehoord voelen. Het gaat primair om (het gevoel van) procedurele rechtvaardigheid, niet per se om instemming met de uitkomsten van het proces. Bij tegengestelde belangen is er zelden een compromis waarin iedereen volledig zijn punten binnenhaalt. Betrokkenheid vatten we breed op (breder dan participatie), en omvat ook tegenkracht en protest. Conceptueel hebben we het hier over aspecten van input- en throughput legitimiteit. Burgerbetrokkenheid schurkt aan tegen zowel democratische legitimiteit als maatschappelijke legitimiteit, alhoewel we hier bewust niet aan draagvlak als issue raken. Onze centrale vraag valt in enkele deelvragen uiteen. Hoe is de mate van legitimiteit vast te stellen? Hoe stond het

onder de Natuurbeschermingswet met legitimiteit van natuurbeleid? En hoe zal het daarmee gaan straks onder de Omgevingswet? Het is lastig én nog te vroeg om deze vragen van een definitief antwoord te voorzien. We zijn tot niet meer in staat dan het geven van inschattingen van hoe het nu gesteld is, van wat er formeel gaat veranderen onder de Omgevingswet en van hoe die eventuele veranderingen van invloed kunnen zijn op de legitimiteit van natuurbeleid. Op basis van deze inschattingen schetsen we waar zich in het nieuwe omgevingsbestel risico's aandienen voor legitimiteit van het natuurbeleid.

Betrokkenheid bij beleid

Betrokkenheid bij beleid kent meerdere verschijningsvormen. De vraag is in hoeverre de overgang naar het nieuwe omgevingsbestel die vormen van betrokkenheid faciliteert dan wel bemoeilijkt. Het huidige natuurbeleid biedt daarvoor geen goed uitgangspunt, omdat definities van betrokkenheid in beleidsvisies veelal ontbreken. Ook de Rijksnatuurvisie 2014, waarin de betrokkenheid van burgers bij natuur centraal staat, is het niet expliciet wat men ermee bedoelt. Niet alle betrokkenheid bij de natuur betekent ook betrokkenheid bij natuurbeleid. Wel kunnen recreatieve, emotionele of ideële motieven voeding geven aan betrokkenheid bij natuurbeleid, wanneer de natuur in het gedrang komt. De manier waarop beleid over natuur spreekt sluit daar echter niet altijd op aan. Abstracties als ecosysteem en habitat passen niet in de belevingswereld van burgers. Die scheppen afstand ^{1,2}.

We onderscheiden vier vormen van betrokkenheid bij beleid. Ten eerste initiatieven die deels buiten het beleid om tot stand komen, doordat groepen burgers zich om de (lokale) natuur bekommeren en eigen natuurdoelen formuleren, die al dan niet samenvallen met beleidsdoelen. Pogingen deze doelen te realiseren kunnen tot beleidsbetrokkenheid leiden³. Daarnaast kunnen burgers hun betrokkenheid bij de natuur tonen door medewerking aan beleidsuitvoering, door een rol op zich te nemen in beheer, ontwikkeling, bescherming en/of monitoring van de natuur. Een derde vorm bestaat uit protest of verzet tegen beleidsdoelen. In deze drie gevallen is dit meer te karakteriseren als 'zelfgeorganiseerde participatie' dan als 'uitgenodigde participatie' ⁴. Hoewel soms als een obstakel

gezien, kan verzet ook leiden tot een beleidsuitkomst met meer draagvlak (zie casus natuurverbinding Hoorneboeg). Los van deze potentie is verzet hoe dan ook een uiting van betrokkenheid bij beleid. Ten slotte onderscheiden we betrokkenheid aan het begin van het beleidsproces, bij uitstek uitgenodigde participatie. Dit vergt een zorgvuldig proces, zodat burgers (al dan niet via hun maatschappelijke organisaties) kunnen meedenken en meepraten over beleidsvoorstellen van overheden. Hier gaan we na wat de Omgevingswet voor deze vormen van betrokkenheid betekent. Hoe gedijen ze onder de huidige regelgeving en hoe kunnen ze gaan gedijen onder de nieuwe wet.

Van sectoraal natuurbeleid naar integraal omgevingsbeleid

In het natuurbeleid stond lang het beschermen en ontwikkelen van natuur centraal, onder streng regime van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit strenge natuurbeschermingsregime heeft “successen opgeleverd, maar ook een afkalkende betrokkenheid van de samenleving”, aldus het rijk⁵. De vernieuwde Rijksnatuurvisie beoogde dus “meer speelruimte te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen door zich niet alleen te richten op het beschermen, maar ook op het beleven en benutten van natuur”⁵. Vanuit deze vermaatschappelijkingsvisie gingen in 2017 de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora-en Faunawet op in de Wet natuurbescherming (Wnb), met zowel aandacht voor natuurkwaliteit als voor recreatie en benutting. Ook werd het natuurbeleid gedecentraliseerd. Provincies werden verantwoordelijk voor uitvoering én ontwikkeling van het natuurbeleid, mede vanuit de verwachting dat zij beter in staat zouden zijn sectorale belangen op elkaar af te stemmen, maar hun budget werd ook stevig gekort. Daardoor werden provincies gedwongen steeds meer beroep te doen op andere maatschappelijke actoren. Dit past in de inzet van het kabinetsbeleid uit die tijd om via decentralisatie en vermaatschappelijking te zorgen voor een groter draagvlak en efficiëntere en effectievere uitvoering van beleid, alsook in het beeld dat ingezetenen van de energieke samenleving een actievere rol zouden kunnen en willen spelen, mits deze maatschappelijke energie meer ruimte zou krijgen⁶.

De optie ‘benutten’ in de Wnb biedt óók ruimte voor initiatieven die in de natuur ingrijpen, die in tegenspraak kunnen zijn met natuur- en re-

creatieve waarden. Achteraf gezien lijkt het alsof de Wnb hiermee voorsoorteerde op de ambities van de Omgevingswet, die in 2016 werd aangekondigd met als motto ‘Eenvoudig beter’. De veronderstelling achter de vereenvoudigde natuurregelgeving was namelijk dat ‘vereenvoudiging’ van beleid door integratie van meerdere wetten tot ‘betere’ afstemming van plannen zou leiden en de uitvoering daarvan ‘gemakkelijker’ zou maken⁷. In het licht van de actuele beleidsplannen rond de energietransitie en klimaatadaptatie is het goed dat de mogelijkheden tot functiecombinatie beter kunnen worden benut. Wel zien we een risico dat hiermee ook een opening wordt geboden voor zuiver economische activiteiten onder het label van ‘groene’ investeringen, waardoor burgers weinig noodzaak zien om omgevingsplannen kritisch te bekijken.

In 2021 zal de Wnb opgaan in de Omgevingswet, een bundeling van wetten over de fysieke leefomgeving. De intentie om het natuurbeleid daarin ‘beleidsneutraal’ op te nemen zou betekenen dat bestaande regels overeind blijven⁸. Maar de ‘geest’ van de Omgevingswet – dat activiteiten sneller en beter te organiseren zijn – zal daarbij leidend zijn. Dat al geruime tijd geschreven wordt aan de integrale visie op de ruimtelijke omgeving (de ‘NOVI’), geeft aan dat het bundelen lastig is. De wet reguleert immers veel maatschappelijke belangen: woningbouw, landbouw, natuur, water, verkeer, milieu, erfgoed, energietransitie en klimaatadaptatie. Het risico bestaat dat betrokkenheid bij natuurbescherming en -ontwikkeling wordt gezien als een belemmering van die andere economische en ruimtelijke initiatieven.

Aan de inbedding van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet wordt momenteel nog gewerkt, onder andere via het bestel Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De Aanvullingswet gaat volgens de Memorie van Toelichting gepaard met een paradigmawisseling: “van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling” (TK2018/2019). Gesteld wordt dat bij dit ‘anders werken’ naast regionale samenwerking en integraal werken ook participatie een belangrijke richtlijn zal zijn.

Betrokkenheid onder het Omgevingsbestel

Burgers of maatschappelijke actoren raken betrokken bij beleidsontwikkeling en -uitvoering uit de behoefte hun waarden en belangen te behartigen. Deze belangen waren (en zijn vooralsnog) in vergunningverleningstrajecten geborgd via een tamelijk streng ‘nee, tenzij’-regime. Dit betekent dat de kenmerken en waarden van een gebied of soort niet mogen worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van een ‘groot openbaar belang’ en er compensatie plaatsvindt⁸.

Het motto van de nieuwe omgevingswet is gaandeweg opgeschoven van ‘eenvoudig beter’ naar ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’. Om ruimte te bieden aan nieuwe initiatieven en activiteiten geldt onder het nieuwe beleid een ‘ja, mits’-regime. De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet verbindt ‘minder regels’ met ‘voordeel voor iedereen en meer vertrouwen in de overheid’. De vraag rijst wat deze Omgevingswet zal betekenen voor betrokkenheid bij natuurbeleid. Volgens het ontwerp Omgevingsbesluit is participatie ‘het in vroegtijdig stadium betrekken van verschillende partijen bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’. Dit behelst dus niet uitsluitend burgers of maatschappelijke organisaties, maar ook bedrijven en overheden. Betrokken burgers komen dan in een krachtenveld met professionals en ondernemers terecht, wat het lastig maakt om impact te hebben.

De vertrouwde mogelijkheden van inspraak en bezwaar voor burgers en maatschappelijke partijen gaan veranderen, waardoor het voor hen lastiger wordt om hun recht te halen. Er gaat minder met toetsing en vergunningverlening gewerkt worden, maar in plaats daarvan met algemene regels in AMvB’s. Hiermee verdwijnt volgens Kistenkas et al. de bestuursrechtelijke rechtsbescherming omdat de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen verdwijnt. Daarnaast is het alleen voor belanghebbenden mogelijk om te ageren tegen een genomen besluit, waardoor ‘de gang naar de rechter [is] ingeperkt voor bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties die in het algemeen belang opereren’⁸.

‘Anders werken’ lijkt te betekenen dat het cyclische proces van beleidsontwikkeling veel meer een doorlopend proces wordt. Verder zijn de uitwerkingsregels voor participatie karig en behelzen niet veel meer dan dat initiatiefnemers dienen aan te geven ‘hoe burgers, bedrijven, maatschap-

pelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden/zijn betrokken'. Reikwijdte en intensiteit van de beoogde betrokkenheid zijn niet nader gespecificeerd. Onduidelijk is nog of het burgers lukt om aan te haken bij zo'n doorlopend beleidsproces en of daadwerkelijke betrokkenheid haalbaar en behapbaar is aangezien het om een onduidelijk krachtenveld en complexe materie gaat en participatie een lange adem vergt. Al een decennium geleden gaf de Nationale Ombudsman in een studie naar het betrekken van burgers kaders van 'behoorlijk' overheidshandelen aan⁹. Teleurstellend is het dat er sindsdien kennelijk nauwelijks stappen zijn gemaakt. De Raad van State drong erop aan dat de Omgevingswet 'zorgt voor duidelijke procedures met waarborgen voor effectieve inspraak en rechtsbescherming'. Het is onduidelijk of deze er alsnog komen.

Door de decentralisatie is het nu met name aan de provincies om invulling te geven aan betrokkenheid bij natuurbeleid. Uit de lerende evaluatie van het Natuurpact (met afspraken over het natuurbeleid tussen de Rijksoverheid en provincies) komt naar voren dat de provincies hun ambities op het gebied van natuur in ieder geval verbreed hebben: het beleid is niet alleen gericht op het beschermen van natuur, maar ook op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Op dit laatste punt zijn echter weinig concrete doelen benoemd of strategieën uitgewerkt¹⁰. Richtlijnen voor het organiseren van betrokkenheid bij natuurbeleid ontbreken, anders dan voor het beschermen van natuur, waar strenge regels gelden. Provincies experimenteren met manieren om vorm te geven aan die betrokkenheid. Zo hebben burgers in Overijssel in een vragenlijst kunnen aangeven wat zij aan natuur belangrijk vinden en wat zij graag door het natuurbeleid verbeterd zouden zien¹¹. Ook organiseerde die provincie een reeks 'groene tafels' waar vertegenwoordigers van een groot aantal maatschappelijke organisaties de kans kregen om mee te denken over de provinciale natuurvisie. De organisaties werd ook gevraagd een rol te spelen bij de uitvoering van dat beleid¹². Het gezamenlijk geschreven koersdocument gaf een gemeenschappelijke visie waarvoor niet alleen de overheid verantwoordelijk zou moeten zijn. Enerzijds was die inspraak dus niet vrijblijvend, anderzijds kregen stakeholders wel meer inspraak.

Wanneer burgers bij een beleidsvoornemen of pas later bij de concrete uitvoering daarvan merken dat dit niet strookt met hoe zij hun natuurbe-

langen zien, kan er verzet ontstaan. Dit hoeft niet uitsluitend als hobbel voor effectieve beleidsuitvoering te worden gezien, zelfs niet als burgers formeel eigenlijk niet op het juiste moment of (in de ogen van de beleids-machinerie) via de juiste weg in het geweer komen. In verzet schuilt ook een kans om beleid aan te scherpen, nieuwe visies op een thema in beeld te krijgen en groepen erbij te betrekken die de formele inspraaktrajecten niet kennen^{1,4}. De onderstaande casus biedt daarvan een fraai voorbeeld, al heeft die strikt genomen niets met de Omgevingswet van doen. De casus toont zowel het belang van verzet als van daarop ingaan en meebewegen. De vraag is hoeveel ruimte daarvoor straks onder de Omgevingswet is.

De casus natuurverbinding Hoorneboeg

De stevige discussie tussen burgers en instanties, en tussen burgers onderling, over het Goois Natuur Reservaat (GNR) toont de verwevenheid van verschillende vormen van betrokkenheid bij natuurbeleid aan¹³. In 2016 werd een plan aangekondigd om een heideverbinding tussen verschillende natuurgebieden te creëren. Dit zou volgens sommige berichten de kap van 80.000 bomen/85 hectare bos vergen.

Voor de meest geëigende vorm van betrokkenheid, een bezwaarprocedure, was aanvankelijk geen ruimte, omdat het ging om een uitvoeringsproject van een eerder vastgesteld beheersplan. Bij de totstandkoming van dat plan had wel inspraak plaatsgevonden. Desondanks gingen omwonenden hun betrokkenheid uiten in de vorm van protest met spandoeken, graffiti, bezwaarschriften en veel polemieken. GNR besloot pas op de plaats te maken. Na een jaar werd alsnog inspraak georganiseerd, in de vorm van een adviesgroep bestaande uit voor- en tegenstanders. Onder de voorstanders waren onder andere vrijwilligers die in het gebied actief waren, een derde vorm van betrokkenheid bij natuurbeleid.

De adviesgroep mocht op kosten van de provincie een adviesbureau in de arm nemen. De groep stelde meerdere scenario's op, waarvan men er uiteindelijk één selecteerde als advies aan de provincie en de natuurbeheerder. Dat behelsde een reductie van twee derde van het aantal te kappen bomen, met behoud van de oorspronkelijke doelen. Dit compromis werd door de meeste betrokkenen enthousiast ontvangen.

Deze casus illustreert dat verzet uit betrokkenheid bij de natuur zich

uiteindelijk kan vertalen in betrokkenheid bij beleid. Het aanvankelijke gebrek aan draagvlak richtte zich voornamelijk op de uitvoering. Beleidsagenda's als Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland waren bij kritische omwonenden grotendeels onbekend. Zij steunden weliswaar de biodiversiteitsdoelstellingen achter het beleid, maar konden zich niet voorstellen dat er zulke drastische interventies nodig waren om die te bereiken. Daarbij vonden tegenstanders dat die biodiversiteitsdoelstellingen onvoldoende waren afgewogen tegen de doelstellingen van bijvoorbeeld klimaatbeleid. Berichtgeving in kranten informeerde betrokken burgers dat bomen meer CO₂ zouden opslaan dan heide. Dat gaf hen een extra argument in hun verzet.

Belangrijk in deze casus is dat GNR en de provincie Noord-Holland in reactie op het verzet toch besloten om 'uitgenodigde' inspraak te organiseren. Vanuit een legitimiteitsperspectief is er – in de ogen van de meeste betrokkenen – adequaat gereageerd op de zelfgeorganiseerde betrokkenheid in de vorm van verzet. Na afloop van het traject met de adviesgroep was het draagvlak voor het natuurbeleid groter, en gaven de betrokkenen aan veel te hebben geleerd. Ook was er meer begrip en steun voor GNR. De meeste betrokkenen leken te concluderen dat natuurbeheer zonder inspraak in de toekomst moeilijk denkbaar is. Dit is belangwekkend, gezien de zwakke verankering van de mogelijkheden voor betrokkenheid bij natuurbeleid onder de Omgevingswet.

Deze casus laat zien dat mensen zich niet laten weerhouden hun betrokkenheid te tonen, ook als daar formeel geen mogelijkheid (meer) voor bestaat. Gezien door een sociologische lens is het besef belangrijk dat hier wellicht selecte groepen hun invloed doen gelden, wat de vraag doet rijzen wat dit betekent voor bestaande scheidslijnen in de samenleving in wie wel en wie geen invloed hebben op de natuur en de omgeving. Vanuit legitimiteitsperspectief is het belangrijk hoe instanties vervolgens met diverse belangen omgaan. Bij conflicten over de omgeving in het nieuwe omgevingsbestel zal het, anders dan in deze casus, vaak niet gaan om de afweging van verschillende visies op natuurbeheer, maar om de afweging van natuurbelangen versus economische belangen of andere maatschappelijke belangen zoals volkshuisvesting en infrastructuur. Wellicht is een compromis dan, zelfs bij goed inspelen op tekenen van verzet, minder gemakkelijk te realiseren.

Randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid

Omdat nog niet heel helder is hoe het natuurbeleid onder de Omgevingswet gaat uitpakken, grijpen we terug op enkele voorwaarden voor een volwaardige rol van de burger binnen de Omgevingswet zoals het SCP die eerder schetste¹⁴. Vanuit het burgerperspectief is het de vraag wat de randvoorwaarden voor zo'n rol zijn en in hoeverre aan die randvoorwaarden tegemoetgekomen gaat worden. We richten ons op de realiteitszin van verwachtingen over betrokkenheid, de communicatie naar en geïnformeerdheid van burgers en de gevoeligheid van overheidsantennes voor signalen uit de samenleving.

Het nieuwe omgevingsbestel is geënt op de gedachte dat de samenleving meer verantwoordelijkheid kan en wil nemen. Deze gedachte vertoont gelijkenis met het beeld van de energieke samenleving, waarin de aanname schuilt dat er een onbenut reservoir zou zijn van energie bij burgers en bedrijven. Maar veel mensen ervaren al tijdsdruk in het dagelijkse leven, aangezien de overheid ook op andere fronten veel van hen verwacht: economische zelfstandigheid, levenslang leren, mantelzorg verlenen, vrijwilligerswerk verrichten voor school, sport en cultuur, betrokkenheid bij de wijk. Dit roept de vraag op: is er wel sprake van een reservoir aan nog onbenutte burgerbetrokkenheid? Zo niet, verwacht dan niet méér burgerbetrokkenheid bij het natuurbeleid, hooguit ten koste van betrokkenheid elders. Meer verantwoordelijkheid en betrokkenheid van actieve burgers is toe te juichen, om geen maatschappelijke ideeënrijkdom, initiatief en energie onbenut te laten of te frustreren. Het besef dat degenen die rond natuurbeleid in actie komen waarschijnlijk niet representatief zijn voor het totaal aan belanghebbenden, roept de vraag op: hoe verhoudt de participatieve democratie zich tot de representatieve democratie? Ook de belangen van burgers die niet aan tafel zitten komen aan bod. We doelen op de belangen van toekomstige generaties, die per definitie niet bij huidige beslissingen over de natuur zijn betrokken. Maar alle huidige belangen zitten ook niet vanzelfsprekend aan tafel, want niet alle burgers zijn even mondig, geïnformeerd en initiatiefrijk. Mensen met minder sociaal en cultureel kapitaal leggen zich minder toe op politiek-bestuurlijke participatie. Dit sociaal en cultureel kapitaal is ruimtelijk ongelijk verdeeld, waardoor de kans bestaat dat men op plekken vol 'mondige mensen met

vrienden' het belang van die plekken beter weet te verdedigen dan op andere, met als eventueel risico dat dit in (meer) ongelijkheid in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving resulteert. Sommige groepen burgers hebben mogelijk extra facilitering nodig om bij hen aan te haken.

Het democratisch functioneren van het nieuwe omgevingsbestel veronderstelt duidelijke doelstellingen, toegang tot informatie en kritische waarheidsvinding. Het is aan de overheid om erop toe te zien dat er helderheid is over het evenwicht tussen benutting en bescherming van de natuur, zowel in de eigen communicatie als in die van initiatiefnemers van een ingreep. Daarnaast heeft de overheid de (stelsel)verantwoordelijkheid om te zorgen dat initiatiefnemers van een ingreep in de natuur de belanghebbenden adequaat en tijdig informeren. Hoe kunnen burgers anders weten waar en welke van hun natuurbelangen eventueel onder druk staan? Dit brengt zelfs de verantwoordelijkheid met zich mee zich te beraden op de vraag of er lokaal of regionaal wel zoiets is als een kritische pers, in welke (toekomstige) vorm dan ook. Vermaatschappelijking van natuurbeleid veronderstelt immers een geïnformeerde en geïnspireerde burgerij. In het licht van de erosie van de pers op regionaal en lokaal niveau zijn hier geen 'quick wins' voorhanden. Onduidelijk is nog of sociale media en nieuwe vormen van burgerjournalistiek kunnen bijdragen aan kritische waarheidsvinding en publiek debat. Op lokaal niveau zijn initiatieven ontplooid om de pers met publiek geld te ondersteunen. Dat die steun niet onproblematisch is ontslaat overheden niet van de taak zich de vraag te stellen of en in hoeverre qua communicatie en informatie aan de randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid is voldaan.

En 'last but not least': een randvoorwaarde voor burgerbetrokkenheid is dat de antennes van overheden zo zijn afgesteld dat burgers (en hun organisaties) zich tijdig kunnen laten horen en dat ze zich gehoord voelen. Anders dan bij 'pretpong' – een Koot-en-Bie-variant op pingpong: zonder netje, zonder eigen helft en zonder winnaars en verliezers, louter gericht op het genoegzaam elkaar zo fraai mogelijk de bal toe te spelen – zal bij natuurbeleid niet altijd iedereen tevreden zijn met de uitkomst, gaat het wél om de knikkers en zullen er verliezers zijn. Juist dan vergt legitimiteit van natuurbeleid een grote mate van procedurele helderheid en openheid. Wanneer kan men zich laten horen? Wat gebeurt daar dan mee,

wanneer en waar? Hoe wordt dat zodanig zichtbaar dat burgers zich gehoord voelen? Omdat teleurstelling over de uitkomst niet altijd te voorkomen is, is de kwaliteit van het proces van des te meer belang. Dat vergt aandacht voor procedurele helderheid en rechtvaardigheid. En voor een uitnodigende houding jegens de diverse vormen van burgerbetrokkenheid, ook als dat beleidsmakers niet altijd gelegen komt.

Slotbeschouwing

Onze observaties vanuit het burgerperspectief over de toekomstige rol van de overheid in het natuurbeleid hebben ons inziens een bredere strekking, gezien de reikwijdte van de Omgevingswet en de grote ambities in het fysieke domein. We denken dat onze observaties van toepassing zijn op het bredere vraagstuk van de publieke waarde van en omgang met het ecologische systeem en met de daaraan verbonden verduurzamingsopgaven. Het vertrouwen van de samenleving in de overheid is cruciaal voor het succes van beleid rond biodiversiteit en klimaatverandering. In geval van ontwikkeling en herstel van ecosystemen gaat het om ingrepen in trage processen die tijd kosten, rust vragen en gediend zijn met consistente lange-termijnbeleidskeuzes. Voor het vertrouwen van de burgers en ondernemers is het essentieel dat de overheid visie toont, lange lijnen uitzet, transparant en reflexief handelt en laat zien ook zwakke belangen serieus te nemen. Dit vertrouwen van de samenleving in de overheid valt of staat met de tijd en ruimte die actoren krijgen om daarop te reageren, met de beschikbaarheid en vindbaarheid van betrouwbare informatie, en met de begrijpelijkheid en openheid van regels en bureaucratische processen.

Hoe goed we het in Nederland gemiddeld genomen ook hebben in termen van brede welvaart, het biodiversiteitsverlies en de opwarming van de aarde leggen een schaduw over de toekomst. Tegelijk sluimert er een onbehagen in de samenleving dat is terug te voeren op sociale ongelijkheden en op gebrek aan vertrouwen in overheden en instituties. De successen die in het verleden door onze economie, onze verzorgingsstaat en ons politieke systeem zijn bereikt, lijken nu om te slaan in toekomstig falen. Kan er iets aan de hand zijn dat niet oplosbaar is met het schaven aan koopkrachtplaatjes en stikstofnormen? Kloppen onze systemen nog?

Voelen mensen aan dat die niet langer vanzelfsprekend tot meer welvaart en welzijn voor iedereen zorgen?

Deze vragen brengen ons bij het sociaal contract onder onze samenleving en bij het vertrouwen van mensen dat de instituties ook hun belangen meewegen, dat ook de belangen van de zwakkeren en de collectieve belangen van een gezonde en natuurlijke leefomgeving worden gediend. Dat gevoel krijg je nog niet bij het voorgestelde omgevingsbeleid. Er is een vertrouwensbasis nodig om effectief en legitiem te kunnen handelen. Volgens de WRR kan 'een realistischer benadering van burger en beleid bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burger'.¹⁵ Voor het zorgdomein werd in dit kader al aangestuurd op een nieuw 'sociaal contract', een vernieuwde verdeling van verantwoordelijkheden, rechten en plichten van relevante economische, maatschappelijke en politieke actoren¹⁶. Ook voor het ecologische domein lijkt zo'n contract nodig.

12. Een museum in de wildernis: hoe maatschappelijke normen natuurbeleid legitimeren

JELLE BEHAGEL & ESTHER TURNHOUT

Waar vinden we de legitimatie voor Nederlands natuurbeleid? Via landelijke en provinciale verkiezingen? In de ledenaantallen van Natuurmonumenten? Of spreekt natuurbeleid voor zich in een wereld waar biodiversiteitsverlies steeds meer een onontkoombare realiteit is, van een neushoorn op Java tot de insecten in onze achtertuin? In dit essay beargumenteren wij dat maatschappelijke normen over de waarde van natuur centraal staan in het toekennen van legitimiteit aan natuurbeleid. Zulke normen zijn niet vanzelfsprekend: ze worden gevormd in sociale interactie. We belichten in dit essay hoe die vorming plaatsvindt en kijken naar de toekomst. Als voorbeeld gebruiken we twee plekken die op het eerste gezicht heel verschillend zijn maar in dit opzicht toch op elkaar lijken: het museum en de wildernis.

Een dagje in het museum

Tijdens een weekendje Londen (nu dat nog kan zonder visum) is voor meniggeen de verleiding groot om een bezoekje te brengen aan het Natural History Museum. Gevestigd in een prachtig oud pand huisvest het een collectie met onder meer dinosaurusskeletten, dodobeenderen, en overblijfselen van de reuzenluisaard. Allerlei diersoorten staan er netjes geordend opgesteld. Iedere zaal is zo ingericht zodat er verschillende klassen (zoogdieren, vogels, insecten) en ordes (roofdieren, zangvogels, kevers) in vitrines tentoongesteld kunnen worden. Zo'n taxono-

mische manier van ordening zorgt ervoor dat de Afrikaanse leeuw naast de Amerikaanse jaguar komt te staan en dat honderden kolibries van over de hele wereld opgezet in een kastje aan de muur hangen. Naturalis Biodiversity Center in Leiden pakt dat anders aan. Hoewel ook daar, net zo goed als in London, een dinozaal is, laat Naturalis natuur zien aan de hand van verschillende thema's: De dood – waar je ontdekt hoe dood en leven samenkomen, De verleiding – een tentoonstelling over voortplanting in de natuur, De ijstijd, – die je de wilde natuur laat zien in een onherbergzaam oerlandschap enz. Skeletten van vroege mensen en opgezette dieren staan hier niet meer in het middelpunt, zoals in London, maar zijn onderdeel van maquettes, films, en belevenissen.

Ondanks dat de twee natuurhistorische musea zo van elkaar verschillen, staan ze in het teken van dezelfde doelstellingen: de bevordering van (wetenschappelijke) kennis en educatie over natuur. De musea presenteren de natuur daarom op een specifiek wetenschappelijke manier en met educatieve intentie: ze stellen specimen tentoon die zorgvuldig zijn verzameld en geprepareerd, en voorzien van wetenschappelijke namen en informatie over leefgebieden en gedrag. Musea spelen deze dubbelrol op het gebied van wetenschap en educatie al meer dan honderd jaar. Dat wordt mogelijk gemaakt door wat Star en Griesemer¹ 'grensobjecten' noemen, dit zijn de skeletten, preparaten en andere objecten die zowel aan bezoekers als aan wetenschappers een verhaal kunnen vertellen. Voor beide groepen hebben de objecten waarde maar die hoeft niet voor iedereen hetzelfde te zijn: een wetenschapper kan een fossiel van een ammoniet waar een museum er al tientallen van heeft niet zo veel waard vinden, terwijl een kind het misschien fascinerend vindt dat er overblijfselen bestaan van dieren die meer dan 100 miljoen jaar geleden leefden. Ondanks dit verschil in waardering brengen museumobjecten wetenschapper en bezoeker bij elkaar.

Politieke legitimiteit

Wat heeft een museum met legitimiteit te maken? En creëren verschillende musea, doordat ze de natuur op verschillende manieren presenteren, ook verschillende typen legitimiteit? Het antwoord daarop vraagt

om politieke theorie. In politieke studies wordt legitimiteit vaak uitgelegd aan de hand van drie dimensies: het volgen van wetten en regels, het toestemming geven via een sociaal gereguleerd proces en het volgen van sociale normen en waarden².

De meest vanzelfsprekende manier om over legitimiteit te spreken is het volgen van wetten en regels. Iets is legitiem als we hebben afgesproken dat het mag. Dus als ik een kapvergunning heb voor het bos achter mijn huis, dan is het legitiem dat ik alle bomen omkap en verkoop aan een houthandelaar. Of als jacht op een bepaald dier wettelijk is toegestaan, bijvoorbeeld op de wolf, dan is het legitiem om dat dier te schieten, zelfs als dat betekent dat de wolf uit Nederland verdwijnt. Wanneer je je legitimiteit op wetten en regels baseert, kunnen anderen het daar toch niet mee eens zijn. Een argument kan bijvoorbeeld zijn dat de wetgeving verouderd is, en dat als de regels vandaag de dag zouden worden vastgesteld we het anders zouden doen. Een ander voorbeeld van een argument is dat belangrijke belanghebbenden niet gehoord zijn, bijvoorbeeld een lokale gemeenschap die veel waarde hecht aan een oud bos, of een bepaalde groep in de maatschappij voor wie natuurbeschermingswetten juist een belemmering vormen.

De beperkte, vooral juridische opvatting van legitimiteit als het volgen van wetten en regels kun je zien als slechts één onderdeel van het bredere begrip *democratische legitimiteit*³. Het idee is dat wetten en regels enkel legitiem zijn als ze het gevolg zijn van een sociaal proces waarin toestemming wordt gegeven. Dat sociale proces kan een volksraadpleging via algemene verkiezingen zijn, maar ook een stakeholderworkshop binnen een gebiedsproces. Wat vooral belangrijk is, is dat bepaalde democratische spelregels gevolgd worden. Niettemin vinden we regelmatig dat de uitkomsten van zulke democratische processen ook niet legitiem zijn. Als we bij meerderheid besluiten om een oerbos om te kappen, dan zullen veel natuurbeschermers daar tegen in het geweer komen. Ook als we het hebben over mensenrechtenschendingen, of over de ontbossing van de Amazone, vinden we specifieke normen van menselijkheid of natuurbescherming vaak zwaarder wegen dan democratische processen.

We spreken van *politieke legitimiteit* wanneer we het in de meest algemene zin hebben over de maatschappelijke normen over wat accepta-

bel is en niet. We zeggen dan eigenlijk dat de fundamentele normen waarmee we besluiten beoordelen belangrijker zijn dan hoe die worden genomen of ze binnen de wet vallen. Dit wil overigens nog niet zeggen dat we het ook eens zijn over wanneer de ene norm belangrijker is dan de andere. Weegt het intrinsieke belang van biodiversiteit zwaarder dan mensenrechten of is het juist andersom? En welke waarden kennen we toe? Is intrinsieke waarde betekenisvoller dan gebruikswaarde? We vergeten vaak zulke vragen te stellen over de normen die bepalen of we iets legitiem vinden of niet. Zolang er geen meningsverschillen bestaan over normen kun je ook zeggen dat een bepaalde activiteit gedepolitiseerd is geraakt, die is dan normaal en vanzelfsprekend geworden⁴. Het onderzoeken van maatschappelijke normen over de waarde van natuur en hoe die normen tot stand komen is daarom belangrijk om een beter begrip te krijgen over hoe de legitimiteit van natuurbescherming soms vanzelfsprekend is en op andere momenten wordt betwist.

Wilde ervaringen

Wanneer is natuurbescherming legitiem en hoe normaliseren we natuurbescherming als iets wat we beschouwen als vanzelfsprekend? Als je beroemde natuurbeschermers zoals Edward Osborne Wilson of Sir David Attenborough vraagt waarom natuur zo belangrijk is, bevat hun antwoord vaak een verhaal over positieve ervaringen die ze in hun jeugd in de natuur hebben gehad. Die ervaringen hebben zich vervolgens ontwikkeld tot de keuze voor een carrière in de natuurbescherming. Het gaat daarbij om persoonlijke verhalen over de vrijheid van buiten zijn, het je verliezen in de natuur; of het vergeten van de tijd en dagelijkse besloomingen. Ook als je een groep studenten die bos- en natuurbeheer studeren vraagt waar hun interesse in natuur vandaan komt hoor je vaak eenzelfde type verhaal: over vakanties aan het strand en in de duinen, over een huisje van een familielid op de hei, over fietsvakanties door Frankrijk, of over jaarlijkse wandeltochten met het hele gezin in Noorwegen. De ervaringen van toen zijn nu een belangrijke reden voor hun motivatie om zich in te zetten voor de natuur en om voor een studie bos- en natuurbeheer te kiezen.

Natuurervaringen zijn dus belangrijk. De ‘kwetsbare blauwe aarde’ ervaring die de eerste astronauten hadden toen ze de aarde vanuit de ruimte zagen heeft van die astronauten voorvechters van de internationale milieubeweging gemaakt. Meer dan een halve eeuw voor die eerste ruimtevluchten vertelde de schrijver en natuurbeschermer John Muir verhalen in Amerikaanse weekbladen over de schoonheid van Yosemite National Park en over hoe hij schaapherders dat mooie gebied uit jaagde⁵. Zijn verwondering over de natuur en zijn drang om economische ontwikkeling uit die natuur te weren waren een belangrijke aanleiding om het nationale parkstelsel op te zetten in de Verenigde Staten. Ook nu zorgen positieve ervaringen van mensen ervoor dat natuur als iets waardevols wordt gezien.⁶ Iemand die voor het eerst een oerbos inloopt kan onder de indruk raken van de veelheid aan planten, dieren en bomen die hij kan zien, ruiken, en voelen. Iemand anders die zijn duikbrevet gaat halen zal overweldigd worden door de onderwaterwereld met zijn koralen en vissen in allerlei kleuren.

De waarde die we aan natuur toekennen – en de normen die daarbij horen – zijn dus vaak gestoeld op positieve natuurervaringen. Dat heeft ook gevolgen voor het soort natuur waaraan we waarde toekennen. Wanneer we aan wildernis denken, denken we vaak aan een natuurpark in de Verenigde Staten, maar niet aan een woestijnvlakte in de Sahara, hoewel die laatste plek niet minder wild is. Als we aan de kwetsbaarheid van natuur denken dan denken we wel aan onze aarde die het door menselijk ingrijpen moeilijk heeft maar misschien niet gewoon aan een plantje dat de nachtvorst niet doorstaat. En als we aan biodiversiteit denken dan is dat voor veel mensen eerder een weide vol bloemen en zoemende insecten dan 100 verschillende soorten korstmos. De normen die natuurbescherming ondersteunen komen bovendien in het gedrang als er steeds minder natuur is om je druk over te maken. Dat brengt met zich mee dat het aantal mensen dat de natuur als zodanig beleeft zal afnemen. Wat weer tot gevolg heeft dat er op een gegeven moment geen normen meer worden gevormd. Daarmee komt ook de legitimiteit van natuurbescherming onder druk te staan.

Van ervaring naar kennis

De wetenschap, die zich zo thuis voelt in het museum, heeft een speciale relatie met natuur en beroept zich op kennis in plaats van ervaring. Die kennis is in de afgelopen eeuwen verzameld met betrekking tot allerlei soorten dieren, planten, insecten, ecosystemen, grondsoorten, fossielen, en ga zo maar door. De rijkdom van die kennis reflecteert de overvloed die natuur ons biedt en fungeert als een venster die het ons mogelijk maakt om de waarde en diversiteit ervan te zien, ook zonder directe persoonlijke ervaringen in de natuur te hebben. Voor veel wetenschappers staat die kennis daarom ook aan de basis van waardering van natuur en vormt zo ook de basis voor actie, voor beleid, bescherming en beheer van natuur⁷.

Veel wetenschappers hebben het idee dat als we maar genoeg weten – bijvoorbeeld over de duizenden boomsoorten in de Amazone – het vanzelfsprekend is dat de natuur onze bescherming verdient. Helaas blijkt dit maar al te vaak niet de werkelijkheid te zijn. De biodiversiteit staat onder grote druk en wetenschappers houden al lange tijd nauwgezet bij welke soorten dreigen te verdwijnen via bijvoorbeeld de rode lijst van bedreigde soorten van IUCN. Ondanks het stichten van nationale parken en het opstellen van soortbeschermingsplannen wordt de lijst steeds langer. Ook andere toonaangevende studies zoals die over de achteruitgang van insecten⁸ of de Global Assessment van IPBES (een intergouvernementele organisatie van wetenschappers die biodiversiteitsverlies op wereldschaal in kaart brengen) laten die trend zien. Terwijl in het museum de gerepresenteerde natuur stabiel is, kunnen wetenschappelijke representaties de achteruitgang van de natuur niet tegenhouden.

Als kennis dus ook niet genoeg is om het belang van natuurbescherming over te brengen, wat kan dat dan wel? Hoe kunnen we op een andere manier dan via feiten en kennis het belang en de waarde van natuur onder de aandacht krijgen? Ondanks de aanwezigheid van veel kennis over natuur, en over het verlies ervan, blijken de maatschappelijke normen die natuurbehoud legitimiteit verlenen niet sterk genoeg om te inspireren tot grootschalige en effectieve actie. We zijn in dit essay daarom op zoek naar nieuwe normen die wel effectief kunnen zijn als legitime-

ring voor natuurbeleid. Die zoektocht leidt ons tot het omarmen van hybriden van natuur en cultuur.

De moderne constitutie is niet vol te houden

Voordat we uitleggen wat we bedoelen met een hybride van cultuur en natuur, is het belangrijk om de bestaande normen met betrekking tot natuurbescherming tegen het licht te houden. De moderne normen en waarden over natuur zijn gebaseerd op het idee van een scherp onderscheid tussen natuur en cultuur⁹. In dat onderscheid is natuur datgene wat niet cultuur is en vice versa. Als je die definitie van ongerepte natuur combineert met het idee dat mensen een verantwoordelijkheid hebben voor natuur ontstaat het idee dat natuur moet worden beschermd, destijds bijvoorbeeld tegen inheemse gemeenschappen en tegenwoordig tegen landbouw en industrie. Met andere woorden: natuur moet beschermd worden tegen menselijke invloeden, omdat het anders cultuur wordt.

Het ideaal van natuur als ongerept en vrij van menselijke invloed is steeds minder realistisch. Er is steeds minder natuur over die nog voor echt ‘wild’ kan doorgaan en de natuurgebieden die overblijven staan bovendien steeds meer onder druk, óók van toerisme. Bovendien weten we nu dat die grote wildernis die voor veel mensen hét toonbeeld is van natuur – de Amazone – al duizenden jaren actief wordt bewoond door veel meer mensen dan we eerder dachten¹⁰. Dat toenemende gebrek aan natuur impliceert een eveneens toenemend gebrek aan natuurervaringen: het wordt steeds minder vanzelfsprekend dat je de wilde natuur instapt als je de voordeur achter je dichtdoet. Het verlies van ongerepte natuur kan echter ook als een uitnodiging gezien worden om de mengvormen of hybriden van cultuur en natuur meer te gaan waarderen. Dit betekent dat een boerenlandschap net zo goed als een oerbos natuurwaarde kan hebben. Temeer omdat sommige diersoorten zich juist alleen in zo’n cultuurlandschap thuis voelen. Dit houdt wel in dat de begrippen natuur en natuurervaring van betekenis veranderen, en de maatschappelijke normen voor natuurbehoud daarmee ook.

De Franse socioloog en filosoof Bruno Latour¹¹ noemt de scherpe scheiding tussen natuur en cultuur de “moderne constitutie”. Hij stelt

dat het onderscheid tussen cultuur en natuur zorgt voor nette categoriserings en taakverdelingen. De natuur bestaat uit objecten die door de wetenschap objectief kunnen worden gerepresenteerd op een manier waaraan universele geldigheid toegekend kan worden. De politiek en de maatschappij kunnen vervolgens die objectieve kennis via subjectieve belangen of overtuigingen omzetten in beleid en actie. Deze moderne constitutie staat aan de basis van de moderne natuurwetenschappen en heeft ook de opvattingen over de verhoudingen tussen wetenschappers, leken, en beleidsmakers gevormd. Daardoor zijn we ook veel dingen uit het oog verloren. Latour legt uit dat we de vele hybriden die tussen natuur en cultuur bestaan eigenlijk alleen nog maar vanuit één perspectief kunnen zien: zo zien we het bos als natuur en niet als een plek waar mensen allerlei activiteiten ontplooiën, beschouwen we de akker als een stuk land dat dient voor voedselproductie en niet als een gebied waar weidevogels broeden en is de stad in onze ogen in de eerste plaats een verzameling woningen en winkels, en niet de habitat van allerlei planten en dieren. We weten natuurlijk wel dat al die hybriden van natuur en cultuur bestaan, maar op het moment dat we kennis gaan gebruiken – bijvoorbeeld voor natuurbeleid – bestaat toch de neiging om al bestaande categorisering toe te passen en dus te doen alsof iets enkel natuur of cultuur is.

Als we de natuurbeleving willen uitbreiden naar ‘hybride natuur’, doet het Natural History Museum in Londen het niet goed; door alle planten en dieren van de wereld soort bij soort in vitrines te stoppen presenteert het museum de natuur als een object waar je kennis over kunt verzamelen, dat je kunt beschermen en behouden en waar je je over kunt verwonderen, maar niet als iets waar je als mens en maatschappij ook zelf deel van uitmaakt. Naturalis Biodiversity Center maakt het onderscheid tussen natuur en cultuur een stuk minder scherp: door iedere keer de rol van de mens mee te nemen in de beschrijvingen van prehistorie, voorplanting, of leven en dood. Het laat de moderne constitutie van Latour voor wat het is en vestigt de aandacht op wat mens en natuur samenbrengt. Grote thema’s zoals leven en dood of prehistorie stellen de relatie tussen mens en natuur centraal, maar bij kleinere thema’s zoals stad en boerenland kan dat natuurlijk net zo goed. Gelukkig zien steeds meer mensen dat ook zo: initiatieven zoals natuur in de stad, insecten in de voortuin, en natuurvriendelijk boeren krijgen tegenwoordig veel aan-

dacht. Dat is goed, misschien helpt onze betrokkenheid bij natuur vlakbij ook die van verder weg te waarderen. Wie weet zorgt het plezier van het opmerken van bijen in je voortuin ervoor dat je ook makkelijker de keuze maakt om koffie te kopen die verbouwd is op natuurvriendelijke wijze in een bos in Brazilië?

Nieuwe normen voor natuur

We sluiten dit essay af met een oproep tot het omarmen van nieuwe normen voor natuurbescherming. De oude normen waarop we de legitimiteit van natuurbescherming baseerden – zoals wetenschappelijke kennis en idealen van een ongerepte natuur – zijn vandaag de dag niet meer goed houdbaar. Ze kunnen de brede maatschappelijke betekenis van natuur niet goed dekken omdat ze de mens het liefst geen enkele andere rol in de natuur willen geven anders dan als geprivilegieerd bezoeker. Als basis voor legitimiteit is het niet voldoende. Als alleen een Engelse lord of een natuurwetenschapper wordt toegestaan om de natuur in te gaan, dan rest voor het grote publiek enkel het jaarlijkse uitje naar het museum of het nationale park. Dat is waarschijnlijk niet voldoende om als basis te dienen voor een positieve bron van legitimiteit. Er is meer nodig.

We kunnen een grotere bron van legitimiteit aanboren door minder streng te zijn in hoe we natuur beheren en beschrijven, maar het is ook nodig om natuur anders te definiëren, namelijk als onderdeel van cultuur en andersom. In feite doen we dat al als we gaan wandelen en de uiterwaarden inlopen. Op deze buitendijkse gronden die oorspronkelijk voor landbouw werden gebruikt wordt tegenwoordig nieuwe natuur ontwikkeld. Ook oude productiebossen waar we met de hond wandelen worden als natuur ervaren en dat is terecht. Maar we kunnen ook verder denken. Is een virtualreality-beleving van een bos in Suriname niet ook natuurervaring? Het zou wellicht ook een goed idee zijn om de kunst naar de natuur te brengen door het vestigen van een museum in een natuurgebied. Het Kröller-Müller Museum is niet alleen wereldberoemd om de van Goghs die daar hangen. Het is een goed voorbeeld van hoe de verbinding tussen natuur en cultuur gevierd kan worden.

De zoektocht naar nieuwe maatschappelijk normen die natuurbeleid en -behoud kunnen legitimeren zal breed gedragen moeten worden. Als

we niet willen dat dezelfde normen gebaseerd op wetenschap en pure ongereptheid in een nieuw jasje worden gestoken, zullen natuurexperts, natuurbeheerders en andere natuurbeschermers de bereidheid moeten tonen om open te staan voor andere opvattingen. Dus niet meteen, zoals John Muir deed, iedereen je gebied uit jagen, maar openstaan voor verschillende meningen en voor discussie en kritiek. Op die manier kun je samen tot nieuwe definities komen. Daarvoor moet tijd genomen worden want bij het op zoek gaan naar consensus bestaat het gevaar dat afwijkende normen worden uitgesloten en dat betekent verlies van legitimiteit. Daarbij past een bescheiden houding ten opzichte van wat we zelf de waarde van natuur vinden en een open blik naar wat een ander daarvan vindt¹².

Nieuwe ideeën en nieuwe vormen van legitimiteit komen vaak uit een onverwachte hoek. Diversiteit, bescheidenheid en nieuwsgierigheid zijn nodig om ze te vinden. Een bezoek aan een museum of een wandeling in een natuurgebied kan het begin zijn van een nieuwe manier van denken over de legitimiteit van natuurbeleid. De volgende stap is om onze vaststaande opvattingen over natuur los te laten en open te staan voor mengvormen van natuur en cultuur en voor de diversiteit aan relaties tussen mens en natuur.

13. De legitimiteit van biodiversiteitbeleid in vergelijking met klimaatbeleid

BAS HARING

In het Nederlandse natuurbeleid staat het begrip “biodiversiteit” centraal. In dit essay wil ik onderzoeken of dat gerechtvaardigd is. Dat doe ik door de casus van biodiversiteit te vergelijken met de casus van klimaatverandering, of preciezer: de concentratie CO₂ in de atmosfeer. Dat is een vrij logische vergelijking die regelmatig gemaakt wordt. Zo schreef Sir Robert Watson – hoofd van het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) – in *The Guardian* dat “Loss of biodiversity is just as catastrophic as climate change”¹. Zowel biodiversiteit als CO₂-concentratie veranderen (hoewel de één daalt, en de ander stijgt); als gevolg van ons toedoen; het zijn beide maten die iets uitdrukken over onze gehele planeet; en van beide bestaat het idee dat de genoemde verandering tot verontrustende, of zelfs rampzalige consequenties zal leiden (getuige bijvoorbeeld die uitspraak van Sir Robert Watson).

De stijging van de hoeveelheid CO₂ in de atmosfeer leidt tot klimaatverandering met uiteenlopende negatieve gevolgen die niet direct maar wel in de nabije toekomst gevoeld zullen worden; van bijvoorbeeld voedselgebrek tot gedwongen volksverhuizingen. Er is een direct verband tussen de verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer nu, en de ellende die veel Nederlanders in de toekomst (waarschijnlijk) zullen ervaren en dus is het gerechtvaardigd om in het heden beleid te maken over CO₂. Het publiek belang van toekomstige Nederlanders is in het geding. Geldt dit op deze manier ook voor biodiversiteit?

Ik zal de afname van biodiversiteit vergelijken met de toename van CO₂ via zes trefwoorden: causaliteit, specificiteit, lokaliteit, onzekerheid, waardering en moraliteit.

Causaliteit

De relatie tussen CO₂-uitstoot nu en ellende in de toekomst is een oorzakelijk verband. CO₂ is in staat om warmte vast te houden, en een verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer veroorzaakt een hogere gemiddelde temperatuur van die atmosfeer. Om iets zinvol te zeggen over de gevolgen van biodiversiteitsverlies is het handig om een beeld te hebben van wat ecosystemen zijn en hoe ze in elkaar zitten.

Een ecosysteem is een netwerk van organismen die uiteenlopende relaties met elkaar hebben, maar het feit alleen dat een ecosysteem een complex netwerk is, zegt weinig over de gevolgen van het verlies van diversiteit: een ketting breekt als één schakel kapot gaat, maar het internet blijft nog functioneren als meer dan de helft van de verbonden computers ermee stopt. Om iets te kunnen zeggen over de gevolgen van biodiversiteitsverlies is het nodig stil te staan bij de aard van het netwerk. Ik doe dat het liefst via metaforen.*

Een ecosysteem is als een organisme

Ecosystemen worden wel vergeleken met organismen. Deze metafoor suggereert dat biodiversiteitsverlies grote (en ook ellendige) gevolgen kan hebben: zoals een organisme doodgaat als te veel organen falen, houdt een ecosysteem op te bestaan als te veel soorten verdwijnen. Maar er zijn fundamentele verschillen tussen organismen en ecosystemen: de eerste zijn helder begrensd, de andere niet; organismen zijn gevormd door natuurlijke selectie, ecosystemen niet.

* Ik ben geen ecoloog noch bioloog, maar hoogleraar 'publiek begrip van (natuur)wetenschap' en het is mijn werk om metaforen te maken die begrijpelijk zijn voor een wat breder publiek, met zoveel mogelijk behoud van wetenschappelijke correctheid; en daarnaast zulke metaforen te bestuderen.

Een ecosysteem is als een machine

Een andere bekende metafoor voor ecosystemen is die van een machine. De vliegtuigmetafoor van Anne & Paul Ehrlich² is een bekend voorbeeld. Soorten komen in deze metafoor overeen met onderdelen. Ook deze metafoor suggereert dat biodiversiteitsverlies grote en ellendige gevolgen zal hebben: gaan onderdelen kapot, dan stopt een machine. Maar er bestaan fundamentele verschillen tussen machines en ecosystemen die de één een onhandige metafoor voor de ander maken. Zo hebben de onderdelen van een machine een bedoeling, en werken ze samen ten behoeve van het functioneren van het grotere geheel. Dat gaat voor ecosystemen niet op.

Een ecosysteem is als een wankel stapel blokjes

Een derde metafoor is die van het gezelschapsspel Jenga, waarbij spelers om de beurt een blokje moeten wegtrekken uit een hoge toren van houten blokjes, totdat deze instort. Deze metafoor suggereert dat kettingreacties kunnen plaatsvinden. Deze suggestie klopt: een kleine verandering in een ecosysteem, zoals het verdwijnen van een op het oog onbelangrijke soort, kan een kettingreactie teweeg brengen van andere gevolgen. Maar niet zodanig dat 'de boel ineens stort' zoals de Jenga-metafoor lijkt te suggereren. Een ecosysteem is eerder te vergelijken met een verzameling van Jenga-torens – als de ene omvalt, blijven de andere staan.

De Jenga-metafoor is in eerste instantie bedoeld als alternatief voor de eerder gangbare metafoor van boog, of arcade. Zo'n boog was een te statische metafoor, aldus het artikel waarin de Jenga-metafoor wordt voorgesteld³. Maar de vergelijking was helemaal niet bedoeld om te suggereren dat ecosystemen als gevolg van kleine veranderingen kunnen instorten. En het is de vraag of het dan wel zo'n handige metafoor is.

Een ecosysteem is als een economie

In plaats van organisme, machine, of wankel toren, is er een andere metafoor die regelmatig gebruikt wordt om uit te leggen wat ecosystemen zijn. Die van een samenleving of economie. Een aantal heel fundamentele concepten wordt zowel gebruikt in de context van ecosystemen, als voor economieën; zoals consumenten, producenten, competitie en productiviteit. Er zijn heldere overeenkomsten tussen ecosystemen en economieën, en een economie of samenleving wordt dan ook regelmatig gebruikt als een instructieve metafoor in lesboeken en cursussen ecologie: “Not the organism but human societies can serve as an adequate model when it comes to describing an ecological system”⁴. In deze metafoor correspondeert een soort met een beroep. En zoals een economie een netwerk is van individuen met verschillende beroepen, is een ecosysteem een netwerk van individuen van verschillende soorten. Beide hebben vage grenzen, en beide hebben als geheel geen doelstelling. (Een economie is er niet omwille van het één of ander.) Er zijn economieën met veel diversiteit en met minder.

Er zijn ook wezenlijke verschillen tussen een economie en een ecosysteem. Het eten en gegeten worden heeft geen pendant in een economie (op individueel niveau; bedrijven kunnen elkaar wel overnemen). En verder ontbreken in ecosystemen instituties die zaken regelen op het niveau van het gehele systeem, zoals een bestuur, rechtspraak, administratie en politie. Een ecosysteem is het best te vergelijken met een harde, liberale economie zonder enige vorm van expliciete organisatie van het geheel of sociale instituties.

De metafoor van ecosysteem als economie laat een aantal suggesties voor de gevolgen van biodiversiteitsverlies toe:

- Er is een minimum aantal soorten nodig wil een ecosysteem überhaupt kunnen bestaan. Ecosystemen met slechts één soort bestaan niet (meer), zoals een economie met slechts één beroep ook niet (meer) bestaat.
- Er is een correlatie tussen diversiteit en productiviteit van ecosystemen: Gemiddeld “gebeurt er meer” in een divers ecosysteem, zoals men in een economie met meerdere beroepen ook meer gedaan krijgt.
- Er is een correlatie tussen biodiversiteit en de stabiliteit van producti-

viteit, zoals een economie waarin meer mensen hetzelfde doen gevoeliger is voor plotselinge veranderingen.*

Maar bovenstaande effecten nemen af bij toenemende biodiversiteit, zoals een economie met tweehonderd verschillende beroepen nauwelijks productiever of stabiel is dan een economie met honderd beroepen.

Het verdwijnen van zeldzame soorten heeft nauwelijks effect voor het reilen en zeilen van het geheel. Zoals het verdwijnen van zeldzame beroepen – denk aan schaaпsherder, rietvlechter en letterzetter – ook nauwelijks effecten heeft voor een economie.**

Bovenstaande suggesties komen overeen met inzichten uit de ecologie waar (min of meer) consensus over bestaat (zie bv. *The Princeton Guide to Ecology*⁵), en laten zien dat de gevolgen van de afname van biodiversiteit van een andere orde zijn dan de gevolgen van de toename van CO₂.

De genoemde relaties tussen stabiliteit, productiviteit en biodiversiteit zijn *correlaties*, en geen oorzakelijke verbanden. Die correlaties komen natuurlijk ergens vandaan, maar er is in de ecologie niet één helder verhaal van oorzaak en gevolg dat vertelt hoe biodiversiteit meer productiviteit of stabiliteit veroorzaakt. “Biodiversity is not an explanation of anything, but is itself something that needs to be explained”.⁶

Bovendien zijn de correlaties tussen biodiversiteit en andere ecosysteem-parameters helemaal niet zodanig dat een afname van biodiversiteit rampzalig is. Het is helder dat de gevolgen van een wereldwijd iets hogere gemiddelde temperatuur ellendig kunnen zijn, maar het is compleet onduidelijk hoe en waarom een iets minder productief ecosysteem ellende zou veroorzaken. Dat geldt niet alleen voor productiviteit, maar ook voor andere ecosysteem-parameters die gecorreleerd (zouden kunnen) zijn met biodiversiteit. Zoals bijvoorbeeld de geschiktheid om lucht te filteren; erosie tegen te gaan; of water te reinigen. Het kan heus zo zijn

* Dit is een correlatie en geen regel! Hetzelfde geldt voor de bullet hierboven. De meest productieve ecosystemen zijn juist relatief eenvoudig, en verschillende relatief eenvormige ecosystemen zijn juist heel stabiel.

** Dit klopt niet voor zeldzame beroepen die bestaan t.b.v. van het geheel, zoals kamerlid en rechter, maar dit soort beroepen hebben geen biologische pendant.

dat een diverser bos de lucht gemiddeld beter schoonmaakt, maar dat betekent nog niet dat een dennenbos met relatief minder soorten de lucht helemaal niet schoonmaakt, of gevaarlijk minder.

De rol van CO₂-toename als oorzaak van toekomstige ellende is helder; het is minder helder hoe biodiversiteitsverlies de oorzaak zou kunnen zijn van toekomstige ellende. (Ik hoop dat de economie-metafoor deze conclusie invoelbaar maakt.)

Specificiteit

CO₂ is overal hetzelfde: er zijn geen verschillende soorten CO₂. Dit zit wederom met biodiversiteit iets anders. Biodiversiteit betekent ruwweg soortenrijkdom en betreft kenmerkende dieren als tijgers en neushoorns, maar ook de ongeveer 8000 soorten gras, schimmels en insecten. Biodiversiteitsverlies heeft uiteenlopende gevolgen die je niet over één kam kunt scheren. In een aantal specifieke gevallen heeft biodiversiteitsverlies negatieve consequenties, en kan het zelfs tot “ellende” leiden, in welk geval de vergelijking met de toename van CO₂ helder is, maar niet in alle gevallen.

Een exemplarisch voorbeeld van dreigende ellende die gepaard met biodiversiteitsverlies vormen de bijen. Zonder bijen geen of minder bestuiving, van appels, peren en een aantal andere gewassen. En meer diversiteit onder de bijen betekent in de regel ook een betere bestuiving. “Bijdiversiteit” doet er toe, en een verlies aan die diversiteit heeft dus nadelige gevolgen. Maar dat betekent geenszins dat biodiversiteitsverlies in algemene zin tot ellende leidt. Het verdwijnen van soorten langpootmuggen, varens en knaagdieren heeft heel andere gevolgen dan het verdwijnen van bijensoorten.

Er bestaan specifieke casussen waarin biodiversiteitsverlies gepaard gaat met ellende: de genoemde bijen; maar ook ondiepe wateren zijn zo’n casus – neemt daar de biodiversiteit af, dan kan zo’n water plotsklaps troebel worden. Nog een voorbeeld zijn de langzaam groeiende woudreuzen. Zulke exotische bomen hebben per soort heel specifieke toepassingen en verdwijnen ze, dan heeft dat gevolgen die je als “ellendig” zou kunnen bestempelen. Maar het is compleet onwaarschijnlijk, en feitelijk zelfs ondenkbaar, dat alle organismen belangrijk voor ons zijn, en helemaal niet in zo’n mate dat hun verdwijnen tot rampspoed leidt.

Ik wil hier niet bepleiten dat biodiversiteit er niet toe zou doen, en ik beweer ook niet dat biodiversiteit slechts van waarde is wanneer die voor ons iets oplevert. Ik wil slechts opmerken dat de argumentatie niet klopt dat biodiversiteit er in zijn algemeenheid toe doet, als specifieke diversiteit ertoe doet. Hier zit weer een belangrijk verschil met CO₂: er bestaan geen specifieke vormen van CO₂.

Lokaliteit

CO₂-concentratie en biodiversiteit gaan beide over de hele planeet. Mondiaal neemt CO₂ toe, en mondiaal neemt de biodiversiteit af. Maar er zijn toch ook flinke verschillen. Het CO₂-gehalte is in de gehele atmosfeer ongeveer gelijk – zo'n 400ppm – vanwege diffusie. De toename van CO₂ is dus een globaal fenomeen: als in Zuid-Amerika, om maar een voorbeeld te noemen, de uitstoot van CO₂ toeneemt, dan neemt als gevolg daarvan in de gehele atmosfeer het CO₂-gehalte toe, en zijn de effecten daarvan overal te merken. Lokaal kunnen deze effecten overigens wel verschillen. Bij biodiversiteit zit dit anders.

Biodiversiteit is weliswaar een globaal kenmerk (of beter gezegd: je kunt biodiversiteit globaal interpreteren, maar tevens lokaal) maar eventuele effecten van biodiversiteitsverlies manifesteren zich lokaal. Als er in Nederland minder wilde bijen rondvliegen, dan heeft dat gevolgen voor de appeloogsten in Nederland, maar in Zuid-Amerika zal niemand er iets van merken. Andersom geldt dat ook: als regenwouden in Zuid-Amerika omgekapt worden om plaats te maken voor palmplantages of sojavelen, dan gaat dat gepaard met biodiversiteitsverlies, maar in Nederland merken we er niets van.*

Het gevolg is dat wij hier, in Nederland, wel wat kunnen doen aan de globale toename van CO₂, en kunnen helpen de gevolgen elders te verminderen; maar dat we dit niet kunnen voor de eventuele gevolgen van biodiversiteitsverlies. Ik zal dit met een voorbeeld proberen te verduide-

* Als het hele Amazone-woud zou worden omgekapt, dan is de kans groot dat wij er hier in Nederland wel degelijk wat van merken; niet vanwege biodiversiteitsverlies, maar vanwege een mondiaal veranderende vochthuishouding van de atmosfeer.

lijken. Stelt u zich voor dat we over een machine beschikken die CO₂ uit de lucht kan vangen en deze op magische wijze kan laten verdwijnen. Dan kunnen wij het mondiale CO₂-probleem oplossen door de machine aan te zetten; in Amersfoort of waar dan ook. In eerste instantie zal vooral rondom Amersfoort het CO₂-gehalte dalen, maar langzaamaan zal dat in de gehele atmosfeer gebeuren en uiteindelijk zullen overal de nadelige effecten van klimaatverandering achterwege blijven. Maar met biodiversiteit gaat ons dat niet lukken. Mochten wij een machine hebben die in Amersfoort de biodiversiteit doet toenemen, dan verandert die machine niets aan het biodiversiteitsverlies in Zuid-Amerika.* En nog steeds zullen eventuele nadelige effecten daarvan – mochten die er zijn – aldaar gevoeld worden. Ik schreef eerder overigens dat zulke nadelige effecten helemaal niet noodzakelijkerwijs hoeven plaats te vinden.

De volgende argumentatie klopt dus niet: Globaal neemt de biodiversiteit af, dit kan uiteenlopende negatieve gevolgen hebben. Wij kunnen helpen die problemen op te lossen door lokaal biodiversiteit te beschermen. Voor CO₂ gaat deze argumentatie wel op.

En ten slotte is er iets vreemds aan de hand met de afname van biodiversiteit. Die neemt globaal weliswaar af, maar neemt lokaal op veel plekken juist toe. Je zou kunnen zeggen dat er sprake is van een “IKEA-ficatie” van de natuur: het wordt overal meer van hetzelfde.** Alleen de plant- en diersoorten die bij ons, de mens, passen blijven over. Als we de verscheidenheid aan tuin- en kamerplanten meetellen, dan zou het goed kunnen dat de Nederlandse biodiversiteit feitelijk toegenomen is in de afgelopen decennia.

Bij CO₂ zit dit wederom anders. Daarvan neemt het gehalte globaal toe, en die globale toename is gelijk aan de lokale toename. Overal.

* Als deze machine op magische wijze bijzondere plant- en diersoorten “uitbraakt”, dan realiseert hij wel een globale toename van de biodiversiteit – er komen op de wereld immers nieuwe soorten bij.

** Het woord “IKEA-ficatie” is bedacht door de Zweedse futuroloog Magnus Lindkvist, om de wereldwijde toegang tot goedkope en uniforme producten, zoals meubels van IKEA, te beschrijven. Ik veronderstel dat duidelijk is hoe ik het bedoel in de context van biodiversiteit.

Onzekerheid

Hoe zeker is het dat biodiversiteitsverlies wel of niet gepaard gaat met ellende? En als zulke ellende niet met zekerheid valt uit te sluiten, moeten we dan niet op basis van het voorzorgsprincipe biodiversiteit beschermen?

Dat hangt er vanaf welke interpretatie van het voorzorgsprincipe je gebruikt. Een strenge interpretatie is als volgt: 'Als niet volledig zeker is dat een handeling geen onomkeerbare negatieve gevolgen gaat hebben, dan dient die handeling niet te worden uitgevoerd.' Deze interpretatie impliceert inderdaad dat biodiversiteit beschermd moet worden want hoewel de ecologie een volwassen vakgebied is, is er sprake van allerlei wetenschappelijke onzekerheid. Allicht. Maar die onzekerheid is er niet slechts op het gebied van biodiversiteit. Met de strenge interpretatie van het voorzorgsprincipe als leidraad mogen *rewilding*-projecten ook niet worden uitgevoerd, of de Marker Wadden. Het is immers niet helemaal zonneklaar wat er gaat gebeuren.

De strenge interpretatie van het voorzorgsprincipe dicteert een algemene inertie, en komt bovendien niet overeen met de ratio die we normaliter hanteren in geval van onzekerheid: We stappen gewoon in een vliegtuig, ook als we geen honderd procent zekerheid hebben dat het niet neer zal storten. Daarom bestaan er verschillende wat 'lossere' interpretaties van het voorzorgsprincipe. Zoals "Neem redelijke voorzorgsmaatregelen als er sprake is van een aannemelijke bedreiging"⁷, en de bekende Wingspread interpretatie: "Als een handeling een bedreiging vormt voor gezondheid of milieu, dan moeten voorzorgsmaatregelen genomen worden, zelfs als sommige oorzaak-gevolg relaties wetenschappelijk niet helemaal vaststaan."

Zulke lossere interpretaties verlangen maatregelen wanneer het aannemelijk is dat er sprake is van een bedreiging. En de vraag is nu of het aannemelijk is dat biodiversiteitsverlies een bedreiging vormt voor gezondheid of milieu. De economie-metafoor voor ecosystemen suggereert dat het met die bedreiging wel meevalt, maar hoe dan ook zijn er ook hier weer verschillen tussen CO₂ en biodiversiteit. Van CO₂-toename is het aannemelijk dat ie een bedreiging vormt voor gezondheid en milieu. En dus is het klip en klaar dat een wat lossere interpretatie van het voorzorgs-

principe maatregelen dicteert ter vermindering van de CO₂-concentratie. Deze helderheid is er niet inzake biodiversiteit. De vraag is hoe plausibel de dreiging als gevolg van biodiversiteitsverlies eigenlijk is. En hoe plausibel een dreiging moet zijn alvorens maatregelen gerechtvaardigd zijn.

Waardering

Een verschil tussen CO₂ en biodiversiteit dat nog niet aan de orde is gekomen is dat van waardering. Biodiversiteit wordt op prijs gesteld, en CO₂ niet echt. CO₂ wordt heus gewaardeerd (in een zekere, niet te hoge concentratie), maar niet vanwege de CO₂ zelf. Wel vanwege het feit dat CO₂ in de lucht het mogelijk maakt dat planten groeien. Dat is met biodiversiteit anders. De meeste mensen waarderen een afwisselende natuur en hebben een voorkeur voor bijvoorbeeld een echt bos boven een plantage van louter dennenbomen. Maar de vraag rijst *hoeveel* biodiversiteit we willen, en *welke* biodiversiteit. Biodiversiteit gaat niet alleen over bomen, tijgers en grutto's, maar ook over duizenden soorten gras en tientallen nauwelijks van elkaar te onderscheiden lieveheersbeestjes. Of er tien of twintig verschillende soorten kevers in een bos rondkruipen zal de meesten weinig uitmaken.

Er zullen mensen zijn voor wie alle biodiversiteit ertoe doet. Connaisseurs, die de verschillen tussen honderden organismen kennen en kunnen herkennen. Maar een groot deel van de mensen waardeert biodiversiteit vermoedelijk toch iets anders. Bovendien weegt de waardering door connaisseurs niet zwaarder dan de waardering door jan-en-alleman. De kennis van wetenschappers en experts weegt zwaarder dan de kennis van leken. Maar hun waardeoordeel niet.

Het is zeer de vraag of het brede publiek biodiversiteit in het algemeen waardeert. Er zijn specifieke plant- en diersoorten die algemeen worden gewaardeerd. En men zal een zekere mate van diversiteit op prijs stellen. Maar die waardering zal verzadigen: op een zeker moment zal het voldoende divers zijn. En dan rest de vraag nog *hoeveel* we biodiversiteit waarderen – ten opzichte van andere waardevolle zaken als vriendschap, gezondheid en mobiliteit.

Waardering legitimeert CO₂-beleid niet, maar het zal ook lastig zijn biodiversiteits-beleid te legitimeren via de waardering.

Moraliteit

Maar is het uitsterven van plant- en diersoorten en de verschraling van de natuur niet simpelweg verkeerd? Bestaat er geen moreel principe dat dicteert dat biodiversiteit behouden dient te worden? Het al of niet waarderen van biodiversiteit is één, een moreel principe gaat een stap verder.

De vrijheid van meningsuiting, om maar een voorbeeld te noemen, kennen we niet omdat we het zo fijn vinden – lees ‘waarderen’ – onze mening te uiten. Hetzelfde geldt voor eigendomsrecht, het verbod op slavernij, het recht op onderwijs etc. Hier liggen morele overwegingen aan ten grondslag die verder gaan dan simpelweg waarderen. Is er misschien een moreel principe als ‘Iedere soort heeft het recht om voort te bestaan’ dat biodiversiteitsbeleid kan rechtvaardigen?

Dat is natuurlijk mogelijk, maar normaliter richten morele overwegingen zich op levende wezens. Het recht op onderwijs bijvoorbeeld geldt wel voor kinderen, maar niet voor lerende software. En er bestaat geen moreel principe dat zegt dat niet-levende zaken als auto’s en huizen bescherming genieten. Hoogstens vinden we van sommige objecten dat ze beschermd moeten worden, maar dat is dan niet vanwege die objecten zelf, maar vanwege mensen die ze waarderen.

Biodiversiteit leeft niet. En plant- en diersoorten evenmin. Soorten zijn categorieën (van levende organismen weliswaar); en biodiversiteit is een kenmerk van die categorieën. Als de bescherming van biodiversiteit gestoeld wordt op een moreel principe, dan zou dat zeer uitzonderlijk zijn.

Er bestaan wel zulke uitzonderingen. Een bekend voorbeeld is de Whanganui rivier in Nieuw Zeeland, die persoonsrechten heeft gekregen en als gevolg daarvan dezelfde bescherming geniet als mensen en dieren. Maar het is de vraag of de rivier zelf werkelijk het object van morele overwegingen is. De rivier heeft persoonsrechten gekregen vanwege de Maori’s die er in buurt wonen. Ik vrees voor Whanganui’s rechten, mochten de Maori’s besluiten ergens anders te gaan wonen.

Bovendien moet beargumenteerd worden *waarom* biodiversiteit een bijzondere morele status zou hebben. Het is onvoldoende om die simpelweg af te kondigen. Hoe moeten we dan reageren op iemand die roept dat de diversiteit aan automerken dezelfde morele overwegingen verdient als biodiversiteit? Het is lastig om een sluitende argumentatie te vinden die

zodanig is dat biodiversiteit wel bescherming geniet, maar allerlei andere zaken niet. De casus van CO₂ heeft dit probleem niet. Daar is het welzijn van toekomstige mensen in het geding, en dat is op zich al voldoende morele legitimering.

Conclusie

De biodiversiteit neemt af, in een flink tempo en als gevolg van ons handelen, en het lijkt misschien eenvoudig om een legitimering te vinden voor beleid dat erop gericht is die afname af te remmen of zelfs te stoppen. Ik heb daartoe de casus van biodiversiteit vergeleken met de casus van CO₂. Op het eerste gezicht lijken de toename van CO₂ en de afname van biodiversiteit op elkaar en het zou kunnen dat biodiversiteitsbeleid op eenzelfde manier te rechtvaardigen is als CO₂-beleid. Maar ik denk dat dat uiteindelijk toch niet zo eenvoudig is. CO₂-toename en biodiversiteitsverlies verschillen in een aantal fundamentele aspecten.

Ten eerste veroorzaakt de toename van CO₂ op een heldere manier toekomstige ellende. Er zijn veel minder heldere causale verbanden die uitleggen hoe biodiversiteitsverlies tot ellende kan leiden. Ten tweede is er maar één soort CO₂ en betekent CO₂-toename overal hetzelfde, terwijl biodiversiteitsverlies allemaal verschillende betekenissen heeft. Specifieke voorbeelden van hoe biodiversiteitsverlies nadelig kan zijn – op wat voor manier dan ook – generaliseren niet tot biodiversiteit in het algemeen. Ten derde is de toename van CO₂ een mondiaal probleem, dat zodanig in elkaar zit dat lokale oplossingen bijdragen aan de globale oplossing ervan. Maar lokaal beleid over biodiversiteit gaat eventuele effecten van biodiversiteitsverlies elders niet oplossen.

De legitimering van CO₂-beleid is feitelijk vrij eenvoudig en zit 'm in de verwachting dat toekomstige Nederlanders (of anderen) ellende gaan ervaren als gevolg van de toename van CO₂. Dit laat zich niet zo 1-2-3 vertellen naar de casus van biodiversiteit. Bovendien is het onduidelijk of het voorzorgsprincipe de zaak kan redden. Daarvoor moet het op zijn minst plausibel zijn dat biodiversiteitsverlies ellende gaat veroorzaken. Wat biodiversiteit wél heeft en CO₂ niet, is waardering. Maar ook hier is het lastig om een uiteindelijke legitimering van biodiversiteitsbeleid te vinden. Biodiversiteit wordt weliswaar gewaardeerd, maar slechts in beperk-

te mate. En ten slotte heb ik kort stilgestaan bij een morele rechtvaardiging van biodiversiteitsbeleid. Maar waar CO₂-beleid eenvoudig moreel te rechtvaardigen is, is dat inzake biodiversiteit een stuk lastiger.

In zijn algemeenheid zou ik willen concluderen dat de afname van biodiversiteit van een heel andere orde is dan de toename van CO₂, en dat de legitimering van beleid over biodiversiteit een andere moet zijn, dan de legitimering van beleid over CO₂. Welke legitimering dat zou moeten zijn weet ik niet.

En ten slotte ben ik dit essay begonnen met relatief veel aandacht voor metaforen voor ecosystemen. Dat heb ik gedaan omdat ik denk dat de beelden die we van ecosystemen hebben van invloed zijn op hoe we denken over de gevolgen van biodiversiteitsverlies. Ik hoop dat die strategie heeft gewerkt, en dat mijn conclusie mede dankzij deze exercitie niet overkomt als volledig absurd of onvoldoende onderbouwd.

14. De meervoudige legitimiteit van sturing op biodiversiteitsherstel in het agrarisch landschap: spanningen en synergiën

HENS RUNHAAR

Synopsis

De biodiversiteit in het Nederlandse agrarische cultuurlandschap staat al decennialang onder druk. Daarom wordt via verschillende arrangementen gestuurd op biodiversiteitsherstel. Naast het publieke subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer gaat het om zelfsturing door boeren, partnerschappen tussen boeren en ngo's en financiële prikkels vanuit het bedrijfsleven. De legitimiteit van deze sturingsarrangementen – hier opgevat als de mate waarin deze door stakeholders passend en acceptabel worden geacht – is belangrijk voor de continuering van subsidieregelingen, voor het blijven motiveren van boeren om door te gaan met biodiversiteitsbehoud en -herstel etc. De legitimiteit van sturingsarrangementen kent door de tijd gezien echter een sterke variatie in termen van wat precies onder legitimiteit wordt verstaan en door wie. Het heeft daarom weinig zin te spreken over 'de' legitimiteit van sturing op biodiversiteit. Deze bijdrage laat aan de hand van vier specifieke sturingsarrangementen de meervoudigheid van legitimiteit zien en de spanningen maar ook synergiën die daarmee gepaard kunnen gaan.

Inleiding

De biodiversiteit in het Nederlandse agrarische cultuurlandschap neemt al decennialang af¹. Een belangrijke oorzaak is gelegen in de rationalise-

ring, schaalvergroting en intensivering van de landbouw. Gemengde, kleinschalige landbouwbedrijven hebben plaatsgemaakt voor gespecialiseerde en steeds grotere bedrijven met overwegend monoculturen. Landschapselementen als heggen en hagen zijn gerooid, beken strakgetrokken. Door deze ingrepen is er letterlijk minder ruimte voor natuur ontstaan. Daarnaast staat de kwaliteit van het leefmilieu onder druk doordat waterpeilen kunstmatig zijn verlaagd om landbouw te faciliteren, door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en bemesting, door intensieve bedrijfspvormen etc. De sterke afname van boerenlandvogels is exemplarisch voor de afnemende biodiversiteit op het Nederlandse platteland. Die ontwikkeling beperkt zich overigens niet tot Nederland.

Op diverse manieren proberen overheden maar ook ngo's, bedrijven en burgers boeren te stimuleren om maatregelen te nemen die de natuur direct of indirect ten goede komen. Denk aan subsidies voor uitgesteld maaien om broedende weidevogels een kans te geven, subsidies van gemeenten voor de aanleg van bloemrijke akkerranden, vrijwilligers die nestkasten voor steenuilen plaatsen, vrijwillig natuurbeheer door boeren zelf e.d. Deze vormen van sturing zijn niet voldoende om de afname in biodiversiteit te stoppen; het is echter wel aannemelijk dat zónder deze inspanningen de biodiversiteit nog meer zou zijn afgenomen.

In deze bijdrage staat niet zozeer de ecologische effectiviteit van de diverse vormen van sturing op biodiversiteit op het platteland centraal² als wel de legitimiteit daarvan. Ik leg daarbij de nadruk op de maatschappelijke legitimiteit van sturingsarrangementen rondom herstel van biodiversiteit in het agrarisch cultuurlandschap (hierna: 'boerennatuur'): in hoeverre worden deze geaccepteerd en gesteund door betrokkenen zoals boeren, overheden, ngo's, maar ook burgers? Die legitimiteit is belangrijk voor de continuering van subsidieregelingen, voor het blijven motiveren van boeren om door te gaan met de zorg voor boerennatuur, voor het draagvlak van beleidsintenties om de landbouw op een meer structurele wijze te verduurzamen etc.³

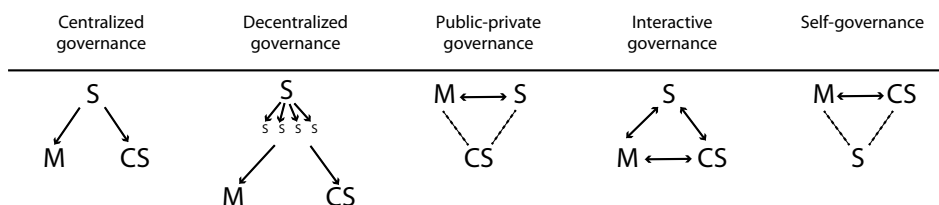
Hieronder schets ik het theoretische raamwerk van deze bijdrage. In het vervolg van dit essay behandel ik kort vier verschillende sturingsarrangementen gericht op het bevorderen van boerennatuur, de verschillende wijzen waarop legitimiteit zich daarbij manifesteert, de implicaties

daarvan en tot slot de (on)mogelijkheden om strijdige vormen van legitimiteit te verenigen.

Legitimiteit van sturingsarrangementen in theorie

Sturing – ‘governance’ in het Engels – heeft betrekking op de manieren waarop actoren met elkaar interacteren en proberen elkaar te beïnvloeden om daarmee collectieve of private doeleinden te verwezenlijken. In deze bijdrage richt ik me op de doelbewuste manieren waarop publieke en private actoren boeren stimuleren om maatregelen te nemen die bijdragen aan herstel van boeren natuur.

Als kader hanteer ik de typologie van sturingsarrangementen zoals uitgewerkt door Driessen et al.⁴ Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen vijf ideaaltypische arrangementen (zie figuur 1). Arrangementen worden primair gekenmerkt door welke actoren betrokken zijn en hoe zij met elkaar interacteren (in een gelijkwaardige rol of in een hiërarchische relatie). Naast deze kenmerken typeren Driessen et al. de vijf arrangementen in termen van gehanteerde (beleids)instrumenten, kennisbasis, integraliteit e.d.



Figuur 1: Ideaaltypische sturingsarrangementen gebaseerd op interactiepatronen tussen betrokken actoren

Bron: Driessen et al. (2012): pp. 146-147.

Noot: S: overheid (state), M: bedrijfsleven (market); CS: maatschappelijk middenveld (civil society; ngo's).

In deze bijdrage vat ik legitimiteit op vanuit een politicologisch perspectief met de nadruk op de maatschappelijke legitimiteit van sturingsarrangementen.

gementen rondom boerennatuur: hoe acceptabel, eerlijk, passend e.d. wordt het arrangement gevonden door directbetrokkenen en belanghebbenden? Deze vorm van legitimiteit hangt uiteraard samen met andere vormen van legitimiteit, zoals inputlegitimiteit en juridische legitimiteit (zie ook hoofdstuk 2).

Hoewel er steeds meer onderzoek wordt gedaan naar de legitimiteit van sturingsarrangementen, is dat veelal gericht op afzonderlijke arrangementen⁵ en is vergelijkend onderzoek schaars. Uit de beperkte beschikbare literatuur blijkt dat het koppelen van sturingsarrangementen aan legitimiteit niet eenduidig is. Het ene arrangement is niet per definitie legitiemer dan de ander; veel hangt af van vormgeving en condities⁶. In de volgende vier paragrafen zal ik daarom op een open manier de vier gekozen arrangementen vanuit een legitimiteitsperspectief analyseren.

Casus 1: De onvermijdelijke omstrede legitimiteit van de meststoffenwetgeving

Een voorbeeld van een hiërarchisch sturingsarrangement dat indirect gericht is op het beschermen van boerennatuur is het Nederlandse mest- en ammoniakbeleid en de bijbehorende wetgeving, die primair voortvloeien uit Europese regelgeving (Nitratrichtlijn en Kaderrichtlijn Water). Het doel is om stikstof- en fosfaatverliezen uit dierlijke mest naar grondwater, oppervlaktewater en lucht te beperken⁷. Stikstof en fosfaat hebben een belangrijke invloed op de milieukwaliteit van boerenland (en daarbuiten). ‘Vermesting’ heeft invloed op de vegetatie, wat weer doorwerkt op andere vormen van biodiversiteit, zoals insecten, vogels en andere soorten⁸. Wetgeving om de emissies van stikstof en fosfaat uit de landbouw naar het milieu en de effecten daarvan voor bodem-, water- en luchtkwaliteit en gezondheid van mensen en natuur te beperken bestaat al sinds 1984⁷.

De legitimiteit van meststoffenwetgeving en -beleid, waarvoor het rijk verantwoordelijk is, wordt primair bepaald door de volgende actoren:

- De Europese Commissie, waarvoor het bereiken van de doelen in de Europese regelgeving voorop staat. Nederland mag bij wijze van uitzonde-

ring meer mest uitrijden dan de Europese regelgeving formeel toestaat ('derogatie'), maar dit betekent wél dat extra streng wordt toegezien op het behalen van de doelen uit dat beleid.

- Boeren en hun vertegenwoordigers, voor wie het van belang is dat hun bedrijfsvoering niet disproportioneel wordt benadeeld door mestbeleid en -wetgeving. Wettelijke normen ten aanzien van mesttoepassing en bewerking kunnen nadelig uitpakken als dat leidt tot niet optimale bemesting of tot extra kosten voor afvoer. Complexe regelgeving verhoogt de administratieve lasten en het risico op boetes door onbewuste fouten.
- Milieu- en natuur ngo's en de burgers die zij vertegenwoordigen. Zij hebben niet alleen oog voor de nadelige effecten van mest op natuur en milieu maar zien mestwetgeving ook als een belangrijke sleutel ter begrenzing van de veestapel vanuit het oogpunt van menselijke gezondheid en dierenwelzijn.

Bovengenoemde eisen blijken in de praktijk lastig, zo niet onmogelijk met elkaar te verenigen. Desondanks zijn het mestbeleid en de mestwetgeving voortdurend aangepast om te voldoen aan de wensen en eisen van eenieder. Het gevolg is dat beleid en wetgeving door de vele uitzonderingen en aanvullingen steeds complexer zijn geworden. Die complexiteit heeft geleid tot nalevings- en handhavingsproblemen waar niemand blij mee is. Bovendien worden de doelen niet gerealiseerd, wat negatief doorwerkt in de legitimiteit van beleid en wetgeving vanuit de Europese Commissie en de ngo's bezien.^{7,9}

Het rijk is nu bezig met een herbezinning. Fundamentele keuzes lijken onvermijdelijk. Het niet blijven behalen van Europese milieunormen is op de lange termijn geen optie, mede omdat dit de bovengenoemde derogatie op het spel zet en daarmee de sector nog veel harder zal raken. Hoewel de omvang van de veestapel politiek een heilig huisje is, lijkt een beperking hiervan uiteindelijk onvermijdbaar, aangezien in de kern van de zaak de Nederlandse veehouderij meer mest produceert dan in dit land kan worden aangewend.

Casus 2: De toenemende legitimiteit van het stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Al in 1975 werd beleid vastgesteld welke voorzag in vergoedingen voor boeren voor het nemen van maatregelen die de natuur ten goede komen, zoals uitgesteld maaien tijdens het broedseizoen van weidevogels. Jaarlijks wordt nu zo'n 60-70 miljoen euro uitgegeven binnen het stelsel van agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), waarvan ongeveer de helft afkomstig is uit het EU Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Het stelsel begon als een hiërarchisch arrangement ('centralised' en later 'decentralised') maar vertoont inmiddels steeds meer trekken van een publiek-privaat arrangement².

De legitimiteit van het ANLb is grofweg afhankelijk van drie groepen actoren:

- Boeren en hun vertegenwoordigers, waarbij een tweedeling is te maken tussen degenen die wel en niet participeren in het ANLb. De eerste categorie boeren tracht een balans te vinden tussen natuurbeheer en de inpasbaarheid daarvan in de bedrijfsvoering. Voor de tweede categorie is het van belang dat zij geen nadeel ondervinden van het ANLb.
- *Natuurbeschermers* zoals terreinbeherende organisaties, milieu- en natuur ngo's en ecologen aan universiteiten en andere instellingen, die een belang hebben bij de ecologische effectiviteit van het ANLb.
- De *Europese Commissie* die vanuit haar beleid toeziet op ecologische effectiviteit maar ook op de interne Europese markt en daarom voorwaarden stelt aan de vergoedingen.

Binnen het ANLb wordt als volgt met deze legitimiteitsclaims omgegaan:

- Boeren mogen zelf kiezen welke beheermaatregelen zij nemen, maar dienen wél te kiezen uit een vooraf vastgestelde, gedetailleerde lijst met maatregelen die zoveel mogelijk zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Hiermee wordt getracht zowel boeren als natuurbeschermers tegemoet te komen.
- Deelname is beperkt tot zogeheten kerngebieden met relatief hoge ecologische potentie om tegemoet te komen aan kritiek over de ecologische effectiviteit van het ANLb (zie hieronder).

- Vanuit het oogpunt van eventuele concurrentievervalsing (Europese Commissie) zijn strenge eisen gesteld aan de hoogte van de vergoedingen uit het ANLb; deze mogen de gedeerde inkomsten of de gemaakte kosten niet overschrijden.

Desalniettemin is het Anlb in de afgelopen tijd veel bekritiseerd, met name door boeren en door natuurbeschermers. Boeren (met name degenen die niet meedoen) zijn kritisch over het overhevelen van gelden uit het GLB vanuit de zogenaamde pijler 1 (de directe inkomenssteun) naar pijler 2 (vergoedingen voor maatschappelijke diensten, waaronder het ANLb) onder het mom *boerengeld moet boerengeld blijven*. De vergoedingen worden door veel boeren onvoldoende hoog geacht in relatie tot gemaakte kosten of gedeerde inkomsten². Natuurbeschermers daarentegen zijn kritisch over de behaalde resultaten. In 2001 publiceerden Kleijn et al. een artikel in *Nature* waarin zij zeer kritisch waren over het ANLb; het bleek niet effectief. De onderzoekers werden in de NRC als volgt aangehaald: ‘Wij zijn niet tegen agrarisch natuurbeheer. Maar wij vinden wel dat geld voor natuur aan natuurdoelen besteed moet worden’. De publicatie in *Nature* en de media-aandacht zorgde voor veel ophef¹⁰ en leek de verhouding tussen natuurbeschermers en boeren verder op scherp te hebben gezet. Ondanks vele wijzigingen in het ANLb bleef de kritiek op de ecologische effectiviteit aanhouden¹¹.

In 2016 werd het stelsel ANLb ingrijpend veranderd. Voortaan mogen alleen ‘collectieven’ van boeren in scherper afgebakende kerngebieden subsidie aanvragen, op basis van een samenhangend gebiedsplan dat aan de provincie ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Daarbij is het althans in theorie mogelijk dat collectieven onderling concurreren om in een bepaalde provincie het agrarisch natuurbeheer te organiseren en uit te voeren¹². Met deze nieuwe aanpak wordt wederom getracht een compromis te vinden tussen met name de legitimeitsclaims van boeren en die van natuurbeschermers.

Het nieuwe beleid lijkt legitiemer – minder omstreden – dan vorige versies. Dit blijkt uit een voorzichtige toenadering tussen beide groepen betrokkenen. Boeren en anderen die het ANLb een warm hart toedragen realiseren zich dat de ecologische effectiviteit omhoog moet en velen beschouwden het nieuwe stelsel dat in 2016 inging als ‘laatste kans’ voor het

ANLb¹². Ecologen zijn boeren gaan opzoeken en erkennen dat boeren beperkt zijn in hun handelen vanwege de eisen die de voedselketens aan hen stellen en dat er dus een verdienmodel moet worden gecreëerd voor ‘natuur-inclusieve landbouw’ (zie bijvoorbeeld het Deltaplan Biodiversiteitsherstel). Op landelijk niveau zoekt de koepelorganisatie Boeren natuur verbindingen met andere partijen terwijl regionaal velen de nieuwe collectieven erkennen als partner in natuur- en landschapsbeheer binnen en buiten het ANLb. Het lijkt alsof een toenemend wederzijds begrip, erkenning van het gezamenlijke belang én van de wederzijdse afhankelijkheid hebben geleid tot een hogere legitimiteit van dit specifieke sturingsarrangement.

Casus 3: Het Weidevogelboeren netwerk: een sturingsarrangement als middel om legitimiteit van deelnemers te versterken

Een voorbeeld van zelfsturing waarbij de overheid niet betrokken is, is het Weidevogelboeren netwerk waarin de ngo Vogelbescherming Nederland (VBN) en een groep van om en nabij 100 boeren samenwerken aan de bescherming van weidevogels. De deelnemende boeren zijn vooral gevestigd in het noorden en westen van het land en zijn overwegend melkveehouder. In maart 2010 plaatste VBN een oproep in De Boerderij om boeren uit te nodigen om samen te werken aan weidevogelbeheer. De samenwerking begon op individuele basis maar veranderde geleidelijk in een netwerksamenwerking binnen het ‘Weidevogelboeren netwerk’. De deelnemende boeren en VBN komen enkele keren per jaar bijeen om kennis te delen. Sommige deelnemers worden individueel ondersteund. Het netwerk heeft ook een belangrijke externe functie; via de website, campagnes en publicaties gebruikt VBN het netwerk als ‘showcase’ en om de buitenwereld te laten zien dat VBN mét boeren kon samenwerken in plaats van tegen hen (in die tijd waren de verhoudingen tussen natuurbeschermers en boeren gespannen). Voor boeren was het ontmoeten van andere weidevogelboeren belangrijk; om van elkaar te leren, om de erkenning te krijgen die ze als ‘vogeltjesboer’ niet van collega-boeren kregen en als motivatie om door te gaan, ondanks frustratie door teleurstellende resultaten (door predatie komt een substantieel deel van de kuikens niet tot volwassenheid). Boeren wilden het netwerk ook gebruiken om te

laten zien dat boeren en natuurbescherming samen konden werken, dat agrarisch natuurbeheer effectief kon zijn en dat het stelsel van ANLb gecontinueerd moest worden (de legitimiteit daarvan stond onder druk; zie de voorgaande paragraaf).¹³

Legitimiteit is bij dit arrangement niet zozeer van belang voor het arrangement *zélf* als wel voor de deelnemers (VBN en de weidevogelboeren) en wat zij doen. Volgens de betrokkenen is de samenwerking instrumenteel om de eigen legitimiteit te vergroten¹⁴:

- Boeren hebben het gevoel dat de samenwerking met VBN hun inspanningen om weidevogels te beschermen meer legitimiteit geeft richting de buitenwereld (politiek, beleidsmakers, agro bedrijfsleven, burgers e.a.). De samenwerking met VBN werd gezien als een soort van erkenning dat zij goed bezig waren.
- VBN gaf aan dat de samenwerking met de boeren haar meer legitimiteit gaf richting andere boeren en het agro bedrijfsleven. Verder kreeg VBN meer kennis over de bedrijfsvoering van boeren en hoe weidevogelbescherming daarin past. Hierdoor kon VBN maatregelen ontwikkelen die én bijdragen aan effectiever weidevogelbeheer én voor boeren concreet en inpasbaar zijn. Bovendien voelde VBN zich in gesprekken met de agrarische sector serieuzer genomen.
- VBN en de weidevogelboeren hebben het gevoel dat de legitimiteit van weidevogelbescherming *an sich* door het netwerk en de activiteiten ervan werd vergroot.

Ook in dit arrangement zijn er dus meerdere vormen van legitimiteit in het spel die, in tegenstelling tot het eerste arrangement in deze bijdrage (paragraaf Casus 1), in synergie in plaats van in strijd met elkaar zijn. Door samen te werken legitimeren beide partijen zich tegenover de buitenwereld. Aan de andere kant is er bij dit arrangement geen sprake van expliciete doelen en bijbehorende middelen die verantwoord moeten worden tegenover de buitenwereld, wat het belang van legitimiteit vermindert.

Casus 4: De voorwaardelijke legitimiteit van de Biodiversiteitsmonitor

Een laatste voorbeeld van een zelfsturingsarrangement is de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. Dit instrument is in 2017 in samenwerking met FrieslandCampina, Rabobank en het Wereld Natuur Fonds (WNF) ontwikkeld om meetbaar te maken hoe boeren bijdragen aan biodiversiteit en hoe ze die bijdrage kunnen verhogen. Het arrangement dient als basis voor nieuwe verdienmodellen om boeren te belonen voor biodiversiteit. De drie partijen hebben een gedeeld belang – biodiversiteitsherstel – hoewel vanuit verschillende perspectieven. Voor WNF staat biodiversiteit voorop; voor FrieslandCampina en Rabobank is biodiversiteitsherstel onderdeel van de toenemende eisen die ketenpartijen, burgers, ngo's, kapitaalverstrekkers en andere actoren stellen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook wordt de Biodiversiteitsmonitor expliciet gezien als middel om vanuit de markt verdienmodellen voor biodiversiteit te ontwikkelen om daarmee minder afhankelijk te worden van subsidies en om onderscheidende producten aan te kunnen blijven bieden.

De legitimiteit van de Biodiversiteitsmonitor wordt bepaald door verschillende actoren:

- De *deelnemende partijen zelf* – zij hebben weliswaar een gedeeld belang bij biodiversiteitsherstel, maar dat wil niet zeggen dat de ambitieniveaus hetzelfde zijn. Hier kunnen spanningen uit voortkomen die de legitimiteit van het arrangement, zoals vanuit de partners ervaren, kunnen aantasten.
- *Boeren*, van wie de prestaties op het gebied van biodiversiteit zichtbaar worden gemaakt en op basis waarvan zij gaandeweg worden beloond door middel van een opslag op de melkprijs (FrieslandCampina) of rentekortingen (Rabobank). Vooralnog zijn de beloningen voornamelijk gebaseerd op een bonus-malusregeling; er komt geen extra geld bij (uit de markt of uit de keten). Deze 'herverdeling van melkgeld' kan spanningen opleveren onder boeren en de legitimiteit van het arrangement negatief beïnvloeden, zeker vanuit boeren die niet zo goed scoren op de Biodiversiteitsmonitor.

- Externe partijen die, net als de deelnemende partijen, verschillende ambitieniveaus hebben ten aanzien van biodiversiteitsherstel.

Omdat de Biodiversiteitsmonitor nog vrij jong is, is de legitimiteit ervan nog niet eenduidig te bepalen. De legitimiteit lijkt sterk af te hangen van de mogelijkheid om structureel financieringsbronnen te mobiliseren om boeren te belonen voor biodiversiteitsherstel. Dat vergroot voor boeren de ‘eerlijkheid’ van het arrangement en biedt een basis om langdurig te investeren in biodiversiteitsherstel. Op zijn beurt kan dat de daadwerkelijke bijdrage van het arrangement aan biodiversiteitsherstel vergroten, wat naar verwachting de legitimiteit voor zowel direct betrokken als externe partijen zal vergroten.

Conclusies en reflectie

In deze bijdrage stond de legitimiteit van sturingsarrangementen rondom het herstel van boerennatuur in Nederland centraal. Ik stelde dat die legitimiteit van belang is voor de continuïteit van sturingsarrangementen en daarmee indirect ook voor de effectiviteit ervan (i.e. bijdragen aan biodiversiteitsherstel). De cases laten echter zien dat de relatie tussen legitimiteit en effectiviteit ingewikkelder is – het werkt namelijk ook andersom. Voor de betrokken actoren voor wie het natuurbelang voorop staat, is de mate van effectiviteit (gepercipieerd, verwacht dan wel bewezen) van belang voor de legitimiteit van het betrokken arrangement.

Uit de voorbeelden bleek dat de legitimiteit van sturingsarrangementen rondom het bevorderen van boerennatuur ook op andere manieren complex en niet eenduidig is. Deels komt dat doordat betrokken actoren veelal verschillende legitimiteitsclaims hebben. Voor de ene actor kan een arrangement dan legitiem zijn, maar voor de andere niet. Soms kan dat naar elkaar toegroeien, zoals het voorbeeld over agrarisch natuur- en landschapsbeheer suggereert, soms ook niet zoals het voorbeeld over de mestwetgeving suggereert. Ook kan legitimiteit door de tijd fluctueren. Factoren die de mate van legitimiteit van een sturingsarrangement bepalen kunnen actor-specifiek zijn. Voor bijvoorbeeld boeren hangt de legitimiteit af van de impact op de bedrijfsvoering en van de vraag of er een eerlijke beloning tegenover de gevraagde inspanningen staat.

De casus Weidevogelboerennetwerk is een mooi voorbeeld van een arrangement waarbij legitimiteit zich op verschillende wijzen manifesteert: door samen te werken voelen Vogelbescherming Nederland en de deelnemende boeren dat de legitimiteit van het eigen handelen groter is geworden, terwijl in de optiek van de boeren dit arrangement óók de legitimiteit van een ander sturingsarrangement (het agrarisch natuur- en landschapsbeheer) verhoogt.

Concluderend: er kunnen geen generieke uitspraken worden gedaan over 'de' legitimiteit van sturingsarrangementen voor biodiversiteitsherstel. Die legitimiteit moet per geval beschouwd worden. De behandelde voorbeelden bieden daarbij hopelijk inspiratie.

15. Is legitimiteit wel het echte vraagstuk?

JAN JACOB VAN DIJK

In hoofdstuk 2 maken Buijs, Mattijssen en Boonstra onderscheid tussen diverse vormen van legitimiteit. Vanuit de overheid is het logisch dat bestuurders bij uitstek kijken naar de maatschappelijke actoren in een samenleving. In hoeverre kunnen zij zich vinden in het gevoerde beleid? Steunt de samenleving het door de overheid gevoerde beleid? Accepteren belanghebbenden de te nemen maatregelen ten behoeve van de natuur? In deze bijdrage zal eerst de context geschetst worden. Die context bepaalt sterk de houding van de provincies in hun zoektocht naar meer legitimiteit voor het natuurbeleid. De decentralisatie kwam niet zomaar uit de lucht vallen: die stond aan het einde van een langer durend proces. De wens om te komen tot de EHS, de abrupte beleidsbreuk in het natuurbeleid en de zoektocht van de provinciale bestuurders naar een steviger verankering van het beleid onder de bevolking vormen de rode draad in deze bijdrage. Tot slot zullen nog enkele bespiegelingen worden gegeven bij het streven naar meer democratische legitimiteit.

De EHS

Vanaf 1990 werkte de Nederlandse regering aan versterking van de Nederlandse natuur. Door de inrichting van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) met robuuste verbindingszones tussen de natuurgebieden zou de biodiversiteit fors verstevigd worden. Provincies kregen de opdracht om

grond te verwerven teneinde de bestaande natuur uit te breiden van zo'n 450.000 hectare naar ruim 725.000 hectare. Aan dit beleid kwam abrupt een einde in 2010. Daarvoor verantwoordelijk was toenmalig staatssecretaris Henk Bleker, die de robuuste verbindingszones abrupt schrapte. Ook de omvang van de natuur werd ingeperkt.

Dit sloeg in als een bom. Opgestarte aankoopprocessen moesten worden gestopt. De daaropvolgende verkiezingen voor de Provinciale Staten stonden in het teken van het door Rutte 1 gevoerde beleid, maar de bezuinigingen op het budget voor natuur moesten het qua aandacht afleggen tegen andere onderdelen van het nieuwe beleid, zoals de bezuinigingen in de cultuursector. Tegen deze ingreep was het grote publiek wel te motiveren om zijn ongenoegen te uiten, tegen de forse korting op het budget voor natuurbeleid was het animo om te protesteren marginaal. Eigenlijk leek een belangrijk deel van de bevolking het wel eens te zijn met deze ingreep. Onder het motto 'een koe in de wei is ook natuur', werd afstand genomen van het tot dan gevoerde natuurbeleid. Het werd als technocratisch ervaren en stond op grote afstand van de opvattingen die onder de bevolking leefden. Het leek erop dat de steun voor agrariërs groter was dan voor de natuur. De bevolking had dus twijfels bij de legitimiteit van het overheidsbeleid.

Decentralisatie

De vorming van nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten leidde in 2011 tot nieuwe onderhandelingen tussen het Rijk en de provincies over het te voeren natuurbeleid. Centraal stonden de financiën. Hoeveel geld was het Rijk bereid af te dragen aan de provincies om uitvoering te geven aan het natuurbeleid? En wat was de exacte opdracht? Na moeizame besprekingen kwam er uiteindelijk een geheel van afspraken, maar voordat die tot uitvoering konden worden gebracht, trad het tweede kabinet Rutte aan. Tijdens de kabinetsformatie werd duidelijk dat de financiële arm-slag voor het natuurbeleid aanzienlijk verruimd werd in vergelijking met de plannen van Bleker en dat het Rijk weer nadrukkelijk de samenwerking met de provincies zocht. Met het aantreden van Sharon Dijksma als verantwoordelijk staatssecretaris werden nieuwe onderhandelingen gestart. Het doel was te komen tot decentralisatie van het natuurbeleid: de

provincies werden ervoor verantwoordelijk en zouden voor de uitvoering zo'n 300 miljoen per jaar van de rijksoverheid krijgen. Het Rijk bleef verantwoordelijk voor het stelsel – zeker in relatie tot de Europese verplichtingen – maar de provincies kregen een veel grotere verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid. Daarmee ging een lang gekoesterde wens van de provincies in vervulling. Deze nieuwe taak sluit nauw aan op het profiel van de provincies, als zijnde de overheidslaag die primair verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening en daar een belangrijke rol in speelt. Via de omgevingsvisie leggen zij de kaders vast voor de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarin past een grotere verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid.

Daarnaast waren de provinciale bestuurders van mening dat zij beter in staat waren om de tegenstellingen binnen regio's op te lossen dan de rijksoverheid. In het overgrote deel van de provincies slaagden ze erin om de tegenstellingen tussen het bedrijfsleven aan de ene en natuurorganisaties aan de andere kant te overbruggen. Zo werd al in 2010 het zogeheten Pact van Utrecht gesloten. In 2011 volgde Gelderland met een door de manifestpartners opgestelde herijking van de EHS, waarmee een start werd gemaakt met een structurele samenwerking tussen diverse partijen. Gezien de gepolariseerde verhoudingen op rijksniveau waren dergelijke afspraken daar vrijwel niet te maken, op decentraal niveau lukte dat wel.

De provincies leerden tot slot een belangrijke les uit de gebeurtenissen van 2010. Er was grote ergernis over de manier waarop het kabinet Rutte 1 met natuurorganisaties en de provincies was omgegaan. Veel provinciale bestuurders hadden echter ook wel in de gaten dat er iets moest veranderen. Het was een belangrijk signaal dat het tot dan toe gevoerde natuurbeleid niet kon rekenen op grote steun onder de bevolking. In eerste instantie reageerden sommige bestuurders nog door te stellen dat mensen het niet begrepen en dat betere uitleg noodzakelijk was, maar allengs werd duidelijk dat de democratische en maatschappelijke legitimiteit voor het beleid niet (meer) aanwezig was. Het moest anders. Een grotere betrokkenheid van de samenleving bij de vormgeving van het natuurbeleid was onontbeerlijk. Die taak paste niet meer bij het rijk: de afstand van de samenleving – vooral van burgers en maatschappelijke groeperingen – naar de beleidsbepalers was te groot. De provincie was de meest voor de

hand liggende bestuurslaag om deze verstoorde relatie te herstellen en zo de legitimiteit te borgen.

Legitimiteit

Nu lijkt het alsof de legitimiteitsvraag onderwerp van gesprek was tussen de twaalf voor natuurbeleid verantwoordelijk provinciale bestuurders. Dat was niet het geval. Over het algemeen waren de bestuurders vooral bezig met het uitvoeren van de gemaakte afspraken en met het ervoor zorgen dat dit binnen de door het rijk geboden financiële ruimte mogelijk was. De afspraken gingen over twee thema's: de uitvoering van de EHS nieuwe stijl – het Nationaal Natuur Netwerk (NNN) – en het vergroten van het draagvlak voor het beleid. De meeste aandacht ging uit naar het eerste, niet in de laatste plaats onder druk van de Kamer. De Kamerleden toonden vooral interesse in de voortgang van de aanleg van nieuwe natuur. Provinciale bestuurders ondervonden diverse problemen bij het realiseren van deze opgave, zoals in de volgende paragrafen zal blijken. De tweede afspraak werd niet zozeer door de individuele provincies opgepakt, maar vooral op nationaal niveau door het IPO, de samenwerkende provincies.

Om een versnelling van de realisatie van nieuwe natuur te bewerkstelligen kregen de provinciale bestuurders met diverse vraagstukken te maken. Vooral het ontbreken van draagvlak voor de gepresenteerde maatregelen zat een versnelling in de weg. Door het draagvlak te vergroten, het vertrouwen tussen inwoners en overheid te herstellen werd gewerkt aan uitbreiding van de democratische legitimiteit. De voorbeelden van De Bruuk en het Binnenveld laten dit duidelijk zien.

Om het vertrouwen te herstellen moest het ingezette beleid effectief zijn. Wetenschappers stelden er soms vragen bij. Droeg het beleid wel bij aan de versterking van de natuurdoelstellingen? Het duidelijkst kwam dat naar voren bij het Agrarisch Natuur Beheer. Bestuurders waren zich ervan bewust dat alleen concrete resultaten zouden bijdragen aan het herstel van vertrouwen. In de paragraaf 'Door grotere effectiviteit meer legitimiteit' komen we hierop terug.

Tot slot kampten de provincies met een financieel dilemma. De druk om meer natuur te realiseren stuitte op weerstand bij terreinbeherende organisaties, omdat deze zich vooral zorgen maakten over de kosten van

het beheer van de bestaande natuur. Een vergroting van het areaal zou wel tot extra uitgaven leiden, maar het huidige budget was onvoldoende om de natuur op een verantwoorde manier te beheren. De provincies beschikten echter niet over voldoende financiële middelen. Om de TBO's tegemoet te komen boden ze aan om te proberen andere partijen te vinden die in de kosten van natuurbeheer zouden kunnen bijdragen. Dat paste ook in de afspraken die tussen de provincies en het Rijk waren gemaakt.

Vergroting van draagvlak: de blauwgraslanden in Gelderland

De Nederlandse natuur lijdt onder een te hoge uitstoot van stikstof. Sommige vegetatie gedijt zeer goed bij veel stikstof, andere daarentegen juist helemaal niet. Een ander groot probleem is verdroging. Zeker in veel Natura 2000 gebieden ligt de grootste bedreiging voor de natuur in aantasting door verdroging.

In de provincie Gelderland zijn twee gebieden met vochtig grasland, de zogeheten blauwgraslanden. Het Binnenveld, een gebied tussen Ede, Wageningen en Veenendaal en De Bruuk, een natuurgebied in de omgeving van Groesbeek. In beide gevallen speelde de verdroging van het gebied een belangrijke rol bij de achteruitgang van de oorspronkelijke vegetatie. Alleen vernatting van het gebied zou kunnen zorgen voor herstel. Daar deed zich een belangrijk knelpunt voor: vernatting is een buitengewoon kostbare oplossing en heeft een nadelig effect op het gebruik van anderen van die grond. Daarbij gaat het om agrariërs, die te maken krijgen met lagere opbrengsten van hun land, maar ook van particuliere huizenbezitters. Vernatting betekent dat kelders in bepaalde perioden onder water kunnen komen te staan, funderingen kunnen worden aangetast of dat het leefklimaat in de huizen achteruit gaat.

Voor deze bijdrage gaan we alleen in op De Bruuk, een klein maar voor Nederland uniek natuurgebied vanwege de zeldzame orchideeën en vlindersoorten die er voorkomen. Dat is te danken aan het kalkrijke grondwater dat vanuit de omliggende stuwwallen omhoog komt. Deze zeldzame (kalkminnende) soorten worden echter bedreigd door verzuring als gevolg van stikstofdepositie. Daarom is nagedacht over maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat het kalkrijke grondwater (de kwel) beter vastge-

houden wordt. Deze maatregelen leiden tot hogere grondwaterstanden op de omliggende particuliere percelen. Dat leidde tot onrust bij de eigenaren die zich zorgen maken over optrekkend vocht in hun woningen en het onbegaanbaar worden van hun percelen. Toch was de vernatting de enige mogelijkheid om het gebied te vrijwaren van verzuring met alle gevolgen van dien. Een bijkomend probleem in dit geval was dat het natuurgebied in een soort dal lag, wat de angst bij veel bewoners dat vernatting zou leiden tot natte voeten alleen maar vergrootte: hun kelders zouden vollopen en wellicht dat bij extreem natte periodes de overstroming niet beperkt zou blijven tot de kelders. Door slechte ervaringen in het verleden was het wantrouwen groot. Bovendien was Staatsbosbeheer al begonnen met de uitvoering van een deel van de maatregelen, voordat was nagedacht over de gevolgen en de manier waarop deze voorkomen zouden kunnen worden. Met andere woorden: er was geen enkel draagvlak in het gebied voor welke maatregel dan ook. Mensen die het gebied in trokken om de situatie uit te leggen werden met argwaan bejegend en hadden soms met agressie te maken.

De enige manier om draagvlak te creëren voor het beleid was om de betrokkenen gerust te stellen dat zij geen hinder zouden gaan ondervinden van de voorgenomen maatregelen. Dat geruststellen kon alleen door de belofte te doen dat eerst gekeken zou worden naar wat de gevolgen van de maatregelen zouden kunnen zijn. Mochten die negatieve gevolgen voor inwoners met zich mee brengen dan zouden er eerst maatregelen genomen moeten worden om die mogelijk negatieve gevolgen te voorkomen. Keukentafelgesprekken en het plaatsen van peilbuizen om te monitoren wat de effecten van vernatting waren droegen bij aan het wegnemen van de argwaan. Die peilbuizen zouden ook blijven staan nadat de maatregelen getroffen waren, zodat de werkelijke gevolgen ook gemeten werden. Cruciaal was dat de inwoners invloed konden uitoefenen op de te nemen maatregelen. Het was duidelijk dat er blauwgrasland moest komen. Dat is alleen mogelijk als het gebied een bepaald niveau van vernatting kent. Dat waren uitgangspunten, waar niet aan te tornen viel. Toch waren er verschillende nevenmaatregelen denkbaar om eventuele overlast te voorkomen: verlemen van het gebied, verleggen van watergangen om zo bepaalde gebieden te vrijwaren van wateroverlast, aankopen van huizen als die wel last zouden krijgen van vernatting: alles was mogelijk.

Dat belanghebbenden onvoldoende vertrouwen hadden in de overheid had een reden. Lange tijd dacht de overheid dat het gelijk wel aan haar zijde stond en dat de burgers hen wel zouden volgen. Zeker in een discussie over natuur – een goed doel, waar niemand op tegen kon zijn – zou men zich uiteindelijk wel neerleggen bij het overheidsbeleid. Bovendien ondersteunde de wetenschap de aanpak. Het leek de juiste manier om het doel te bereiken. Maar de tijden zijn veranderd en zeker als maatregelen negatief kunnen uitpakken voor burgers en agrariërs vervalt het draagvlak snel. Provinciale bestuurders hebben met een gerichte aanpak het tij gekeerd door het vertrouwen in de overheid te herstellen. Dat deden ze door zelf kritisch te kijken naar de te nemen maatregelen, maar vooral door belanghebbenden meer invloed te geven op de gang van zaken. Het verschil met het verleden was dat de bestuurders nu meer vanuit doelstellingen de discussie over het gebied aangingen en zich minder stringent aan de middelen vasthielden. Daarmee ontstond meer ruimte voor invloed van de omgeving op de te nemen maatregelen.

Door grotere effectiviteit meer legitimiteit

De discussie over het natuurbeleid heeft lange tijd in het teken van de tegenstelling tussen landbouw en natuurorganisaties gestaan. En voor een deel is dat nog steeds zo. Dat is niet zo vreemd in een dichtbevolkt land waar altijd al gestreden is om de schaarse ruimte.

In het verleden zijn diverse pogingen ondernomen om te kijken waar combinaties mogelijk waren. Hoe zouden het agrarisch belang en het natuurbelang bij elkaar kunnen komen? Een idee was om de agrarische sector een belangrijke rol te laten spelen bij de uitvoering van het natuurbeleid. Daarvoor werd het Agrarisch Natuur Beheer in het leven geroepen. Met de uitvoering van dit beheer was al in de jaren negentig een begin gemaakt, maar de effecten waren marginaal. Wetenschappers waren erg kritisch over deze vorm van beleid. Doordat iedere boer zelf zijn belangstelling kenbaar kon maken voor het ANB, ontstond een lappendeken van door agrariërs beheerde natuur. Er kwam geen aaneengesloten natuurgebied tot stand, waardoor de effecten van het beheer zeer beperkt zichtbaar waren. Bovendien was er onvoldoende garantie dat een ingezet be-

leid voor een periode van zes jaar ook na die tijd zou worden voortgezet. Er was geen sprake van continuïteit. Sommige wetenschappers gingen zo ver dat ze het ANB als een verkapte manier van inkomensondersteuning aan agrariërs bestempelden.

De provincies hadden hier last van. Er was geen enkele reden om agrariërs uit te sluiten bij de uitvoering van het natuurbeheer. Integendeel, het draagvlak van een belangrijke partner in het buitengebied voor het te voeren beleid werd door de participatie van de boeren vergroot. Een belangrijke voorwaarde was wel dat de financiële vergoeding die ze kregen om actief te zijn op het gebied van natuurbeleid effectief moest zijn: er zou een duidelijke verbetering van de biodiversiteit moeten komen. Naast de provincies had ook de agrarische sector last van het negatieve beeld over ANB. Ze had goed in de gaten dat het beleid effectiever moest worden. Besloten werd het ANB een laatste kans te geven. Mochten de resultaten over zes jaar niet beter zijn, dan zou het ANB waarschijnlijk ten dode zijn opgeschreven.

Vanuit deze situatie hebben het Rijk, de provincies en de agrarische sector het agrarisch natuurbeleid op een andere leest geschoeid, waardoor het effectiever zou moeten worden. Individuele agrariërs konden geen aanvraag meer doen. Alleen door zich aan te sluiten bij een collectief konden ze in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming. Ook werd onderzocht of het beoogde effect in de vorm van de aanwezigheid van planten of dieren die aan de verbetering van de biodiversiteit moesten bijdragen, behaald zou worden. Dat leidde tot een drastische sanering van het aantal gebieden dat voor ANB in aanmerking kon komen. Door een belangrijk deel van de uitvoering bij de agrarische collectieven neer te leggen, zou minder geld in de overhead blijven steken en meer bij het natuurbeheer terecht komen. Vooral de samenwerking binnen de agrarische collectieven werd als een belangrijke vernieuwing gezien, zeker ook door de Europese Commissie, die een belangrijke deel van deze vorm van natuurbeheer bekostigt.

Voor de provincies was deze verandering cruciaal om er voor te zorgen dat er geen vraagtekens bij de effectiviteit van het beleid werden gezet. In hoofdstuk 2 van deze bundel wijzen de auteurs erop dat een gebrek aan effectiviteit leidt tot een afname van de economische legitimiteit. Als provincies de democratische legitimiteit van hun beleid willen vergroten,

moeten er geen vraagtekens bij de economische legitimiteit worden geplaatst.

Wie betaalt mee aan de natuur?

Er zijn enkele particuliere organisaties, zoals de Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten die middelen ontvangen van hun leden, maar verder is de overheid de enige die financieel opdraait voor de kosten van het natuurbeleid. Die kosten betreffen niet alleen de aanleg en het onderhoud van natuur, maar tegenwoordig ook het vrijhouden van de paden en het opruimen van de door mensen achtergelaten rotzooi in de natuur. Dat blijft niet beperkt tot een leeg plastic flesje, maar betreft helaas ook drugsdumpingen en illegale stortingen van puin. Om de natuur in stand te houden is veel geld nodig, meer dan momenteel beschikbaar wordt gesteld door de overheid.

Provincies zijn het gesprek aangegaan met diverse gebruikersgroepen om te onderzoeken of het haalbaar was van hen een financiële bijdrage te vragen. De provincies faciliteerden het gesprek tussen de natuureigenaren en de gebruikers. Buitensporters zoals mountainbikers, ruiters, hardlopers, wandelaars, watersporters etc, werden uitgenodigd om te bespreken hoe de verschillende partijen elkaar konden helpen. Ook zorgverzekeraars en de recreatiesector werden benaderd evenals waterwinbedrijven. In sommige gevallen was de relatie evident: de natuur op de Veluwe zorgt er voor dat waterbedrijf Vitens op een goedkope manier aan schoon drinkwater kan komen. Dat kan alleen zo blijven als het natuurbeleid in stand blijft. Recreatie vindt veelal in de natuur plaats, vanwege de mooie omgeving. Zonder de instandhouding van de natuur verdwijnt die. Deze argumenten konden de ondernemers echter niet overtuigen om een bijdrage te leveren. Uiteindelijk gaf niemand thuis. Hun redenering was dat ze via de belasting al voor de instandhouding van de natuur betaalden en dat moest het dan maar zijn. Het was een publiek goed en daar was de overheid verantwoordelijk voor. Zij in ieder geval niet.

Provinciebestuurders waren de gesprekken om twee redenen gestart. In de eerste plaats kan niet worden ontkend dat een financiële prikkel een grote drijfveer was. Ze wilden een verbinding tot stand brengen tussen de eigenaren van natuurgebieden en de gebruikers om zo de kosten voor de

instandhouding breder te kunnen delen. Dat zou de druk van de natuureigenaren op het overheidsbudget kunnen doen verminderen. Maar een tweede argument was minstens zo belangrijk. Als meer partijen zich verantwoordelijk voelden voor natuur, dan groeide de legitimiteit voor het te voeren beleid. Dan zou het begrip voor het te voeren natuurbeleid groeien. Daar kwam bij dat provincies nogal eens moesten uitleggen dat sommige economische activiteiten geen doorgang konden vinden als gevolg van de impact die deze activiteiten – zeker de stikstofgevoelige – op de natuur zouden hebben. Om de economische activiteiten doorgang te kunnen laten vinden, zouden eerst maatregelen ter versterking van de natuur moeten worden getroffen. Het zou niet onlogisch zijn dat het bedrijfsleven daar dan ook een bijdrage aan zou leveren. Maar zoals gezegd: het heeft nog niet mogen baten.

Terugkijkend: welke lessen zijn te trekken?

Deze bundel is gewijd aan het thema legitimiteit. Blijkbaar komt het er op neer dat het bestaande natuurbeleid bij een (groot) deel van de bevolking of bij belanghebbenden niet kan rekenen op genoeg legitimiteit. Zeker als we kijken naar de politicologische invalshoek dan blijkt dat een tekort aan legitimiteit betekent dat maatschappelijke partijen zich onvoldoende herkennen in het beleid. Er wordt onvoldoende gereageerd op wensen vanuit de samenleving, het proces van besluitvorming is onvoldoende doorzichtig en er is niet genoeg ruimte voor overleg. Hiermee verschilt het natuurbeleid niet van andere terreinen waar burgers de gevolgen ondervinden van het overheidsbeleid. Wel is het interessant om na te gaan waar bestuurders bij het vergroten van de politicologische legitimiteit op stuiten. Zijn er risico's verbonden aan de gevolgde strategie en hoe zouden die verminderd kunnen worden?

De genoemde voorbeelden in deze tekst geven aan dat een actieve rol voor belanghebbenden ervoor kan zorgen dat voorgenomen maatregelen uiteindelijk in uitvoering kunnen komen. Veel bestuurders gaan uit van de gedachte dat het in een vroeg stadium betrekken van de belanghebbenden zal bijdragen tot voldoende legitimiteit om een project tot een goed einde te brengen. Deze simpele stelling blijkt nogal eens lastig uit te voeren. Want wie zijn precies de belanghebbenden?

Aan de hand van een voorbeeld kunnen we dit duidelijk maken. Als gevolg van de klimaatverandering zal de bescherming tegen hoog water niet alleen de kustprovincies betreffen, maar evenzeer de provincies waar de grote rivieren doorheen stromen. De veiligheid van burgers en bedrijven in de omgeving van deze rivieren vereist nadenken over de manier waarop het teveel aan water op een goede manier kan worden opgevangen of worden tegengehouden. Verhogen we de rivierdijken of zorgen we ervoor dat het water tijdelijk kan worden opgevangen in een nevengeul? Deze vraag lag op tafel voor de Waal bij Varik-Heesselt. Een nevengeul zou betekenen dat veel minder rivierdijken verhoogd en verbreed zouden hoeven te worden. Er werd overleg gepleegd met vertegenwoordigers van het waterschap, de gemeente Neerijnen, de provincie en Rijkswaterstaat. Zij waren immers de belanghebbenden. Maar waarom waren zij wel belanghebbende, terwijl de gemeenten Tiel, Nijmegen, Overbetuwe en Maasdriel niet als zodanig werden aangewezen? Als een nevengeul door het ingestelde overleg zou worden afgewezen, zou in hun gemeenten de dijken met twee meter verbreed moeten worden. Kortom: het is van cruciaal belang om zorgvuldig en vroegtijdig na te denken over de groep van belanghebbenden. De samenstelling van deze groep bepaalt de uitkomst van het overleg. De neiging bestaat om de groep redelijk klein te houden – we moeten voorkomen dat het een Poolse landdag wordt – maar een te kleine groep zal uiteindelijk de legitimiteit niet vergroten, maar eerder verkleinen.

Een tweede les kan zijn dat er veel wantrouwen bij burgers bestaat over het betrekken van burgers bij de uitvoering van het natuurbeleid. Sceptis over hun werkelijke invloed staat voorop. “Jullie hebben toch al besloten.” De ervaringen met de oude inspraakavonden waren negatief. De bestuurder verdedigde te vuur en te zwaard de gepresenteerde plannen. Daarmee kregen burgers niet het gevoel dat ze nog werkelijk invloed hadden. Bestuurders kunnen alleen succesvol zijn als ze slechts doelstellingen presenteren en geen voorgestelde maatregelen. Als de creativiteit bij de inwoners wordt neergelegd, ontstaan betere gedachten en oplossingen dan wanneer ze moeten reageren op voorgeschotelde plannen.

Bovendien bestaat er enige spanning tussen de democratie en het vergroten van legitimiteit door betrokkenheid van belanghebbenden bij de concrete plannen. Als belanghebbenden gezamenlijk een plan op tafel

hebben gelegd, welke ruimte heeft de volksvertegenwoordiging dan nog om deze af te schieten of te wijzigen? Leidt op deze manier de zoektocht naar vergroting van de legitimiteit niet tot een onbedoelde uitholling van de parlementaire democratie? Dus een vergroting van de democratische legitimiteit leidt tot een steeds grotere vraag bij de democratische legitimiteit van het door de volksvertegenwoordiging opgestelde beleid. Kiezen we dan wel voor de juiste strategie?

Misschien moet erkend worden dat de strijd tussen het algemeen belang en het particuliere belang bij natuurbeleid wel erg scherp naar voren komt. Het particuliere belang van de individuele ondernemer of burger kan op gespannen voet staan met het algemeen belang. De uitbreiding van een boerenbedrijf versus de natuur. Of 130 kilometer per uur versus vermindering van de stikstofuitstoot. Als we onder het motto van vergroting van de legitimiteit elke keer toegeven aan de particuliere belangen van een burger of een ondernemer, zal de totale legitimiteit alleen maar afnemen. De indruk wekken dat een list moet worden verzonnen om de uitspraken van de Raad van State over de PAS te omzeilen ten behoeve van de opening van vliegveld Lelystad doet meer kwaad dan welke andere beleidsmaatregel ook. Als bestuurders werkelijk de legitimiteit voor het natuurbeleid willen vergroten, moeten ze erkennen dat natuur het van zichzelf al verdient om beschermd te worden. De natuur kan niet voor zichzelf opkomen: dat zal een overheid moeten doen, die tot taak heeft om het weerloze te beschermen. Alleen door dat te erkennen en uit te dragen, iedere dag weer, zal de legitimiteit voor natuur worden vergroot.

Conclusie

Het vergroten van de legitimiteit voor het natuurbeleid vergt een rechte rug van een bestuurder en tegelijkertijd een intrinsiek open houding naar de samenleving. Inwoners voelen ragfijn aan als er geen echte ruimte wordt geboden voor een reële inbreng. Bestuurders moeten de doelen voorop stellen, de middelen zijn minder belangrijk. Maar voor alles: het kost veel tijd om het vertrouwen te herstellen. Of zoals een Afrikaans spreekwoord zegt: het vertrouwen komt met de snelheid waarmee een palmboom groeit, het gaat zo snel als een kokosnoot uit de palmboom valt.

16. Tot slot: Meervoudige legitimiteit en het belang van een mens-inclusief natuurverhaal

ARJEN BUIJS EN FROUKJE BOONSTRA

Het Nederlandse natuurbeleid staat ter discussie, en niet voor de eerste keer. De uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 heeft geleid tot pittige politieke en maatschappelijke debatten over het natuurbeleid. Boeren komen in verzet tegen voorstellen voor inkrimping van de veestapel om de aantasting van natuur een halt toe te roepen. Sommige politici suggereren dat het aantal Natura 2000-gebieden verminderd zou moeten worden, iets waar natuurbeschermers zich juist fel tegen verzetten. In de context van dit maatschappelijke, politieke en juridische debat hebben dertien schrijvers een essay geschreven over hun visie op de legitimiteit van het natuurbeleid in Nederland.

De essays maken één ding duidelijk: Legitimiteit is meervoudig. Ze betekent verschillende dingen voor verschillende actoren, op verschillende schaalniveaus, in verschillende netwerken en in uiteenlopende tijdsrichtingen. Ook opvattingen over beleid verschillen: Waar voor de één beleid vooral een kwestie is van rationele probleemanalyse en de keuze van effectieve instrumenten door overheden, is beleid voor de ander een machtsstrijd tussen uiteenlopende actoren, belangen en overtuigingen. De aangehangen opvatting over beleid bepaalt mede de maakbaarheid van legitimiteit, namelijk groot bij een rationele beleidsopvatting en beperkt bij een opvatting van beleid als machtsstrijd.

In dit hoofdstuk bespreken we op basis van de essays welke betekenis juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit krijgen in discus-

sies over het natuurbeleid. We betogen dat die betekenis bepalend is voor inschattingen over ‘de staat van de legitimiteit’ van het natuurbeleid ofwel het vermeende legitimiteitstekort in het natuurbeleid. Vervolgens gaan we in op de normatieve basis van de verschillende betekenissen van legitimiteit. Daarna bespreken we de dynamiek van de constructie van legitimiteit in maatschappelijke en politieke processen. Ten slotte bespreken we mogelijkheden om de legitimiteit van het natuurbeleid te versterken en het belang van een nieuw natuurverhaal daarin.

Juridische legitimiteit

Voor juristen betekent legitimiteit vooral legaliteit. Wat in de wet staat is legitiem, want de wetgevende macht is democratisch gekozen. Overheden moeten zich aan hun eigen regels en die van hogere overheden houden en aan de interpretatie en toetsing van de rechterlijke macht. De juridische legitimiteit van het Nederlandse natuurbeleid is met de Wet Natuurbescherming en de verankering in de Europese Vogel- en Habitatrictlijn vanuit juridisch oogpunt goed geregeld.

Natuurbeschermers zien in wettelijke verankering op Europees niveau een belangrijk middel om harde borging van zachte waarden voor elkaar te krijgen¹. Wettelijke borging van het belang van natuurbescherming op een hoger schaalniveau moest voorkomen dat het natuurbelang verloren ging in de strijd om de uitvoering op gebiedsniveau. waar volgens Beunen en Aarts lokale en regionale bestuurders vaak slappe knieën hebben².

Volgens Van den Tweel is de wettelijke verankering ook een bewijs van de emancipatie van het natuurbelang en een bevestiging van het belang dat door politiek en maatschappij aan natuurbescherming wordt gehecht³. De juridische borging heeft volgens hem ook een belangrijke dempende werking: doordat het langer duurt om wetten en regels aan te passen worden de gevolgen van politieke, maatschappelijke of economische schokken voor het natuurbeleid afgezwakt.

De invloed van harde juridische borging roept echter wel discussie op over de maatschappelijke gevolgen. De eerste evaluatie van het provinciale natuurbeleid suggereert dat de gedetailleerde uitwerking van de biodiversiteitsambitie in de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn

(VHR) een risico vormt voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De gedetailleerde en juridische verankerde doelen van de VHR beperken de flexibiliteit voor initiatieven en compromissen op lokaal en regionaal niveau^{4,5}. De strikte toepassing van de juridische legitimiteit leidt volgens Kistenkas ook tot spanning met de breed gedragen wens tot verbreding van het natuurbeleid, met meer aandacht voor functiecombinaties: een verbreding die maatschappelijk wenselijk en legitiem gevonden wordt, maar juridisch niet houdbaar is als het erom spant⁶.

Politieke legitimiteit

Politieke legitimiteit gaat over de mate waarin het beleidsproces voldoet aan democratische normen zoals transparantie, participatie, deliberatie, responsiviteit en representativiteit. Het opmaken van een balans over de politieke legitimiteit is lastig op basis van de essays. Zoals in hoofdstuk 2 betoogd, hangen de normen die gehanteerd worden voor het reflecteren op de politieke legitimiteit sterk af van opvattingen over democratie en sturingsstijlen. Kuindersma betoogt dat de legitimiteit van het Nederlandse natuurbeleid in de jaren negentig sterk leunde op participatie van een select gezelschap van vertegenwoordigers van natuur- en landbouworganisaties. Lokale boeren voelden zich echter onvoldoende gehoord door hun voormannen en burgers stonden helemaal buiten spel. De input-legitimiteit (participatie) en throughput-legitimiteit (o.a. transparantie) waren dus beperkt⁷. Dit heeft zich uiteindelijk ook gewroken in conflicten over de realisatie van de EHS op lokaal niveau. De essays beschrijven diverse meer en minder succesvolle pogingen om het natuurbeleid meer inclusief te maken, zoals de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (2000), integraal gebiedsgericht beleid, de Rijksnatuurvisie en recente provinciale strategieën voor het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid^{4,8-10}. Voor natuurorganisaties is doelbereiking een belangrijk criterium voor (output-) legitimiteit. De afgelopen dertig jaar is veel bereikt in de bescherming van natuur en biodiversiteit. Tegelijkertijd bestaat er nog een aanzienlijk afstand tussen de gestelde doelen voor soortenbescherming en de realisatie van het Natuurnetwerk¹¹. Hiermee kan het bereiken van de ecologische doelen van het beleid zowel als suc-

cesvol, maar ook als tekortschietend worden geframed¹².

Recent is de nadruk in het natuurbeleid sterk komen te liggen op betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Binnen Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk zijn de kaders een gegeven en maatschappelijke partijen en grondeigenaren wordt gevraagd een rol in de uitvoering op zich te nemen. Daar waar geen strikte wettelijke kaders zijn, is meer ruimte voor eigen initiatief en doelen, maar zijn ook minder middelen beschikbaar^{4,5,8}. Steenbekkers et al. betogen dat ook na invoering van de nieuwe Omgevingswet procedurele helderheid en transparantie aandachtspunten blijven en dat overheden een meer uitnodigende houding moeten aannemen jegens diverse vormen van burgerbetrokkenheid⁸.

Niet alleen overheidsbeleid, maar ook maatschappelijke initiatieven behoeven politieke legitimiteit. Hoewel sommige lokale initiatieven veel tijd besteden aan de betrokkenheid van de lokale gemeenschap¹³, blijft het meestal het werk van een relatief kleine groep. Net als in beleidsparticipatie, zijn ook in maatschappelijk initiatieven hoog opgeleide autochtone Nederlanders oververtegenwoordigd. Zij hebben daardoor meer invloed op de vormgeving van de woonomgeving¹⁴. Politieke legitimiteit roept dan vragen op over rechtvaardigheid en gelijke kansen voor minder mondige groepen in de samenleving.

Maatschappelijke legitimiteit

In media, politiek en wetenschap wordt regelmatig gewezen op het bestaan van een 'legitimiteitstekort' in het Nederlandse natuurbeleid^{12,15-17}. Een dergelijk claim gaat vooral over een mogelijk gebrek aan maatschappelijke legitimiteit, oftewel de wijze waarop burgers en andere belanghebbenden het natuurbeleid ervaren en beoordelen. Het beleid kan nog zo zorgvuldig tot stand zijn gekomen en effectief zijn (beiden aspecten van politieke legitimiteit) en stevig zijn geborgd (juridische legitimiteit), voor effectieve beleidsuitvoering is het ook belangrijk dat het beleid maatschappelijke steun geniet.

De essays tonen aan dat het al dan niet bestaan van een legitimiteitstekort afhangt van aan wie de vraag wordt gesteld en over welk beleidsonderdeel het gaat¹⁸: Ja, er bestaat een legitimiteitstekort, bijvoorbeeld om

de Oostvaardersplassen als wilde natuur te beheren¹⁹. En nee, er bestaat geen legitimiteitstekort voor een overheid die zich verantwoordelijk voelt voor de bescherming van de natuur. Bescherming van aantrekkelijke en toegankelijke natuur wordt door een grote meerderheid van de Nederlanders gezien als belangrijke norm voor een prettige samenleving en als erfenis voor hun kinderen^{9,20}. Van den Tweel beschrijft in zijn essay hoe Natuurmonumenten deze maatschappelijke legitimiteit mobiliseert door grote aantallen burgers te motiveren zich actief in te zetten om de natuur te beschermen, in de eigen tuin of door politieke stellingname in bijvoorbeeld de Red de Kust actie³. Het activeren van dergelijke maatschappelijke betrokkenheid verschaft Natuurmonumenten de legitimiteit om als spreekbuis te dienen van de natuurminnende delen van de bevolking³.

De essays benoemen veel uitdagingen rondom maatschappelijke legitimiteit. Volgens oud-gedeputeerde Van Dijk kunnen provincies de maatschappelijke legitimiteit versterken door een grotere rol en invloed te geven aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven¹⁰. Kritiek is er onder de essayisten op het delegeren van de legitimiteitsdiscussie naar Europa, waarbij de implementatie op gebiedsniveau wordt gelegitimeerd door te verwijzen naar wettelijke regels en juridische afdwingbaarheid ('het moet van Europa'). Dit is niet alleen ondermijnend gebleken voor het maatschappelijk draagvlak^{12,21}, maar volgens Van der Zande heeft dit ook de steun en flexibele opstelling van de Europese commissie verminderd voor innovatieve oplossingen om natuurbescherming met andere maatschappelijke waarden te combineren¹.

De vraag naar 'de staat van de maatschappelijke legitimiteit' blijkt ook af te hangen van het bestuurlijke of ruimtelijke schaalniveau. Van Koppen betoogt op basis van opiniepeilingen dat in de samenleving brede steun voor natuurbescherming bestaat, en dat deze steun ook in politiek roerige tijden is blijven bestaan. Uit enquêtes blijkt verder dat 96% van de bevolking de overheid als hoofverantwoordelijke ziet voor de bescherming van de natuur in Nederland²⁰. Deze algemene steun voor natuur en de rol van de overheid lijkt echter in tegenspraak met de soms felle lokale conflicten over natuurbeleid, zoals in het verleden in Gaasterland, Achterberg en Winterswijk over de EHS en recentelijk in de Schoorlse Duinen en de Oostvaardersplassen over beheermaatregelen. Steun voor algemene

beleidsdoelen gaat dus niet altijd samen met steun voor concrete maatregelen. Dit speelt onder andere wanneer de uitvoering van het beleid als onvoldoende eerlijk of moeilijk uitvoerbaar wordt beschouwd²². Maar ook een verschil in visie over wat waardevolle natuur is, een specifiek belang of de gewortelde verbondenheid met het bestaande landschap kunnen een discrepantie veroorzaken tussen de maatschappelijke legitimiteit van gestelde doelen versus de vertaling in concrete maatregelen.

Lokale conflicten kunnen doorwerken in de politieke en maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid op andere schaalniveaus. Kuindersma betoogt dat de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid al halverwege de jaren negentig ter discussie kwam te staan door lokale conflicten rond de realisatie van de EHS, veroorzaakt door een gebrek aan invloed van gewone boeren en burgers^{4,12}. Het vermeende gebrek aan maatschappelijke legitimiteit was een van de argumenten om het natuurbeleid na 2010 te decentraliseren naar de provincies, in de veronderstelling dat zij dichterbij de burgers staan en daardoor beter kunnen aansluiten bij hun wensen en initiatieven²³. In de praktijk bleven provincies volgens oud-gedeputeerde Van Dijk echter tijdens het decentralisatieproces meer nadruk leggen op de financiering en uitvoering van het Natuurnetwerk Nederland dan aan het vergroten van draagvlak en betrokkenheid¹⁰.

De normatieve basis van legitimiteit

De specifieke betekenis die juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit krijgt in debatten over het natuurbeleid is sterk afhankelijk van de heersende sociale normen en waarden over democratie, samenleving en natuur. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 vormen deze normen en waarden de normatieve basis voor de rechtvaardiging van beleid door actoren. Ze fungeren als criteria voor de juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit van beleid²⁴.

De bescherming of versterking van natuur of biodiversiteit als maatschappelijke waarde vormt een belangrijke normatieve basis voor de beoordeling van maatschappelijke legitimiteit van het beleid. Een belangrijke vraag daarbij is of er een breed gedragen norm bestaat over het belang van natuur en biodiversiteit. Van Koppen betoogt dat onder de bevolking

de waarde van natuur en natuurbescherming grote steun heeft, gestimuleerd door en tot uiting komend in concrete natuurervaringen van burgers²⁵. Voorwaarde om als basis voor maatschappelijke legitimiteit te fungeren is dat zo'n norm niet alleen breed gedragen wordt maar ook continu ter discussie kan worden gesteld²⁴. Dit ter discussie stellen doet Haring in zijn essay. Zijn kritische kijk op de argumenten achter het biodiversiteitsbeleid kan als waarschuwing worden gezien dat biodiversiteitsbehoud als normatieve basis voor natuurbeleid te smal is. Terwijl natuur in brede kringen van de samenleving waardevol wordt gevonden, en de bescherming ervan geldt als een breed gedeelde norm²⁰, is – in tegenstelling tot wat natuurbeschermers soms denken – het belang van biodiversiteit geen algemeen aanvaarde maatschappelijke norm²⁶.

Naast normen over 'goede natuur' kunnen ook de normen over 'goede besluitvorming' verschillen. Zo hangt de legitimiteit van het natuurbeleid voor veel groene burgerinitiatieven niet af van de mate waarin burgers kunnen participeren in het overheidsbeleid, maar van de mate waarin de overheid in staat is mee te bewegen met initiatieven van onderop en meewerkt aan de totstandkoming van een gelijkwaardig speelveld in het natuurbeheer^{2,13,27}. Ook het huidige beleidsdiscours benadrukt de legitimiteit van groene burgerinitiatieven en beschouwt het ondersteunen ervan door de overheid als een bijdrage aan de legitimiteit van natuurbeleid in brede zin²⁸. Steenbekkers plaats hierbij een kanttekening, omdat burgerinitiatieven eigen doelen nastreven, die niet hoeven samen te vallen met beleidsdoelen of met de doelen van andere omwonenden⁸. Bovendien moeten ook groene burgerinitiatieven hun legitimiteit verdienen, bijvoorbeeld door te werken aan lokaal draagvlak¹³. Het voorbeeld van de Vereniging Markdal laat zien dat dergelijke initiatieven kunnen worden ingebed in formele legitimiteitsprocessen van de overheid.

Natuurbeleid en sturingsfilosofie

De verschillende betekenissen die legitimiteit krijgt hangen ook samen met de gehanteerde sturingsfilosofie^{18,29}. Voor de rechtmatige overheid is juridische legitimiteit een belangrijk criterium, terwijl een presterende overheid vooral streeft naar het effectief bereiken van doelen (output-legitimiteit). Een samenwerkende overheid hecht veel waarde aan het be-

reiken van gemeenschappelijke resultaten met netwerkpartijen als partner (input- en throughput- legitimiteit). Een responsieve overheid sluit aan bij maatschappelijke initiatieven om zo de maatschappelijke legitimiteit van het beleid te vergroten. De sturingsfilosofie waarbinnen beleid tot stand komt heeft daarom een grote invloed op de criteria voor legitimiteit, zoals zowel Runhaar als Langeveld en Westerink laten zien^{13,18}.

Meervoudige legitimiteit betekent dat de inschatting van 'de staat van de legitimiteit' van het natuurbeleid afhangt van de bril waardoor gekeken wordt en op welke legitimiteit de vraag betrekking heeft. De juridische legitimiteit van de biodiversiteitspoot van het Nederlandse natuurbeleid lijkt goed op orde. Deze sterke juridische borging beperkt echter wel de mogelijkheden voor de verbreding van het natuurbeleid. De maatschappelijke legitimiteit loopt uiteen afhankelijk van schaalniveau en beleidsonderwerp. Hoewel er op nationaal niveau vrij brede steun is voor natuurbescherming en voor de rol van de overheid in het natuurbeleid, wijzen diverse auteurs ook op flinke conflicten over concrete vormen van lokaal natuurbeleid, die doorwerken in de politieke steun voor het natuurbeleid op provinciaal en nationaal niveau.

De dynamiek en constructie van legitimiteit

De vraag naar 'de' legitimiteit van het natuurbeleid doet dus geen recht aan het meervoudige karakter van legitimiteit zoals hierboven betoogd. Maar het doet ook geen recht aan het dynamische karakter ervan, waarbij legitimiteit geconstrueerd en als argument wordt ingezet in maatschappelijke debatten. Legitimiteit is dan geen objectief meetbaar kenmerk van beleid, maar krijgt betekenis in een proces van maatschappelijke strijd en belangenbehartiging³⁰. Het wordt door de betrokken partijen geconstrueerd en betwist, afhankelijk van hun rollen, belangen, toekomstvisies en doelen. In deze strijd worden verschillende argumenten gebruikt om te betogen dat beleid wel of niet legitiem is¹⁸. Beunen en Aarts laten zien dat de vermeende aanwezigheid of afwezigheid van legitimiteit (of 'draagvlak') zelf ook als krachtig politiek argument wordt ingezet in de strijd om de natuur, zoals geïllustreerd wordt in de debatten rondom de Oostvaardersplassen^{2,19}.

Legitimiteit van natuurbeleid wordt bewust geframed. De twee bekend-

ste frames zijn ‘Ecologie Voorop’ en ‘Nederland op slot’³¹. Het eerste frame benadrukt dat krachtig beleid, zoals de VHR, niet alleen legitiem, maar ook dringend nodig is. De legitimiteit van het beleid wordt in dit frame onderbouwd door te verwijzen naar het belang van biodiversiteitsherstel²⁴. Het tweede frame benadrukt dat de VHR en/of de Nederlandse implementatie ervan maatschappelijk niet legitiem is vanwege de grote externe gevolgen voor economie en maatschappij. De geschiedenis laat zien dat dergelijke framing consequenties heeft, en daarmee een ‘politieke’ daad is: ‘Nederland op slot’ is een sterk en blijvend frame gebleken. Opgekomen als reactie op de juridisering van het natuurbeleid rond 2000, werd het tien jaar later bewust en succesvol politiek benut door staatssecretaris Bleker om het natuurbeleid drastisch te versoberen³¹. Ook in de recente discussies rondom het PAS kwam het weer langs. Mede vanwege de sterke juridische legitimiteit van het besluit om het PAS af te schaffen, en mogelijk ook vanwege een versterkte maatschappelijke norm over het beschermen van natuur en biodiversiteit, lijkt afbraak van het natuurbeleid als gevolg van deze framing op moment van schrijven echter niet waarschijnlijk.

De dynamiek van legitimiteitsconstructie wordt sterk bepaald door veranderingen in de bredere maatschappelijke context van het beleid. Groeiende kritiek op Europa maakte het sterk Europees verankerde natuurbeleid steeds kwetsbaarder. Het frame ‘het moet van Europa’ resoneerde goed in het bredere politieke frame dat Europa teveel macht naar zich had toetrokken. Saillant detail is echter dat ‘het moet van Europa’ ook voor natuurbeschermers lange tijd een aantrekkelijk frame was, omdat ze op deze manier dachten te kunnen ontkomen aan inhoudelijke debatten over nut en noodzaak van hun natuurbeheer. Steeds minder werd gezocht naar maatschappelijke legitimering, en steeds meer naar (Europese) juridische legitimering. Hiermee werd het beleid gedepolitiseerd, hetgeen ruimte bood voor een steeds meer technocratische invulling^{7,32}.

Deze depolitisering heeft negatief uitgepakt voor de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. Niet alleen omdat Europese verplichtingen als legitieme norm voor nationaal beleid steeds meer ter discussie kwamen te staan, maar ook omdat de legitimiteit van wetenschappelijke kennis afnam. Vanuit verschillende argumentaties betogen zowel Haring als Behagel en Turnhout dat kennis van experts onvoldoende overtuigt als legitimering van natuurbeleid^{24,26}. Maar depolitisering heeft

vooral negatief uitgepakt omdat hiermee het maatschappelijk debat over de legitimiteit van het natuurbeleid werd gesmoord. Uiteindelijk kookte de pan over, waarbij de legitimiteit in het klein – de Oostvaardersplassen –, en in het groot – een aantal Natura 2000-gebieden – ter discussie kwamen te staan. Terwijl de juridische verankering een belangrijke bijdrage levert aan het bereiken van doelen, kan betwijfeld worden of juridische legitimiteit die onvoldoende verbonden is met maatschappelijke legitimiteit op de lange termijn een voldoende stevige basis is voor duurzaam natuurbeleid.

Ten slotte wordt het huidige beleidsdiscours ook gekenmerkt door het benadrukken van het belang van bedrijven en burgers om natuur te beschermen. Burgergroepen zoals de Vereniging Markdal, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan natuur en biodiversiteit³³. Tegelijkertijd is het benadrukken van het belang van burgerinitiatieven als ‘oplossing’ voor het veronderstelde legitimiteitstekort van overheden niet zonder risico voor de legitimiteit van de overheid; het kan een selffulfilling prophecy worden. Terwijl verreweg de meeste natuur door natuurorganisaties wordt beschermd met subsidie van de overheid, en 96% van de bevolking natuur als collectief goed ziet²⁰ waarvoor de overheid verantwoordelijk is, kan hierdoor op termijn het vertrouwen in de overheid als actor voor het realiseren van natuurwaarden onder druk komen te staan. Een dergelijke framing over rol en legitimiteit van de overheid is daarmee een politieke daad, die niet los gezien kan worden van de neo-liberale context waarin die framing tot stand is gekomen³³.

De constructie van de legitimiteit van het natuurbeleid voltrekt zich op verschillende snelheden. Deze verschillende tijdsschalen vormen een extra opgave voor beleidsmakers. Juridische legitimiteit komt traag tot stand, via een langdurig proces van wetgeving en juridische toetsing. Kistenkas betoogt dat mede hierdoor de juridische legitimering van de VHR achterloopt bij de huidige maatschappelijke discussies⁶. De politieke legitimiteit verloopt weliswaar iets sneller, maar politieke besluitvorming en inspraakprocedures duren over het algemeen ook lang. Aan de andere kant kan via sociale media de maatschappelijke legitimiteit binnen enkele maanden totaal verpulveren, zoals het probleem rond de Oostvaardersplassen heeft laten zien¹⁹. Beelden van een Malieveld vol boze boeren of bouwers zorgen ervoor dat de maatschappelijke legitimiteit van een

strenger stikstofbeleid kantelt. Kortwegen e.a. laten zien hoe sociale media de maatschappelijke processen van legitimering, de-legitimering en mobilisatie hebben versneld. Bovendien vindt de meningsvorming op de sociale media zelf op een andere manier plaats, met een grotere rol voor emoties en extreme standpunten¹⁹. De snelheid van het debat op internet is voor beleidsmakers moeilijk bij te houden, en de tijd ontbreekt vaak voor een passende reactie op dergelijke maatschappelijke turbulentie die voldoende ingebed is in de politieke en juridische legitimiteit¹⁹.

Conclusie is dat actoren de ervaren legitimiteit van het natuurbeleid actief framen om hun standpunt kracht bij te zetten¹². Deze framing is daarmee verre van vrijblijvend en heeft grote invloed op de beeldvorming. Dominante frames hebben dan ook reële consequenties voor de inhoud en processen van natuurbeleid, niet alleen op de korte, maar ook op de lange termijn. De snelheid waarmee legitimiteit tot stand komt – of wordt afgebroken – verschilt daarbij sterk tussen juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit.

Legitimiteit versterken

Legitimiteit is dus niet volledig maakbaar door de overheid, maar vooral iets dat door belanghebbenden al dan niet gegund wordt. Dat legitimiteit tot stand komt in debatten in de samenleving wil echter niet zeggen dat beleidsmakers er geen invloed op kunnen uitoefenen. De kans dat beleid legitiem wordt gevonden neemt toe wanneer beleid beter aansluit bij de normatieve basis waarop de constructie van legitimiteit gebaseerd is³⁴. Legitimiteit kan dus versterkt worden door aan te sluiten bij de normatieve basis die ten grondslag ligt aan de juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit. En hoe beter de verschillende vormen van legitimiteit op elkaar zijn afgestemd, hoe robuuster de legitimiteit zal zijn.

Zoals betoogd is de juridische legitimiteit van het natuurbeleid groot. Ze voldoet aan de meeste van de criteria die zijn verankerd in de rechtsstaat. Deze harde juridische borging in het natuurbeleid heeft bijgedragen aan de bescherming van de natuur, vooral in officieel erkende natuurgebieden. Toch kan de legitimiteit verder versterkt worden. Allereerst betogen diverse auteurs dat wetgeving als eindpunt van de legitimatie van

natuurbescherming moet worden gezien, en niet als startpunt. Daarbij bestaat namelijk het gevaar dat inhoudelijk argumenten over waarom het beleid volgens het bestuur gewenst is, worden verdrongen door de juridische claim dat ‘het moet van Europa’. Legitimiteit kan verder versterkt worden door het juridische kader beter af te stemmen op de verbrede normatieve basis van het natuurbeleid, met aandacht voor klimaat en landschap. Kistenkas betoogt dat dit mogelijk is door de juridische verankering van het natuurbeleid in te bedden in een wetsstructuur waarin ruimte is voor dergelijke bredere duurzaamheidsdoelen⁶.

Voor het vergroten van politieke legitimiteit zijn eveneens criteria te benoemen. Dat is echter niet eenvoudig, omdat deze criteria onderdeel zijn van maatschappelijke debat. Ze worden beïnvloed door visies op democratie en hangen samen met preferente sturingsstijlen. Desalniettemin ligt de sleutel voor het versterken van de maatschappelijke legitimiteit volgens diverse auteurs in het vergroten van de politieke legitimiteit op basis van criteria over zorgvuldige democratische besluitvorming. Zoals in hoofdstuk 2 is betoogd hebben dergelijke criteria onder andere betrekking op de mogelijkheid voor belanghebbenden om hun visies en belangen kenbaar te maken (input-legitimiteit), zorgvuldige en transparante besluitvorming (throughput-legitimiteit) en de daadwerkelijke bijdrage aan publiek gewenste waarden, zoals het versterken van natuur of het borgen van de waterveiligheid (output-legitimiteit).

De maatschappelijke legitimiteit kan versterkt worden door aan te sluiten bij een gedeelde normatieve basis over het belang van natuur voor de samenleving. Diverse auteurs betogen dat hiervoor een nieuw en krachtig natuurverhaal ontwikkeld moet worden dat kan dienen als breed gedragen maatschappelijke norm voor de legitimiteit van natuurbeleid^{2,4,13,26}. Waar in de jaren negentig de Ecologische Hoofdstructuur een inspirerend verhaal verschaftte als legitimering van een offensiever natuurbeleid, wordt ook nu vanuit overheden gezocht naar een innoverend verhaal als basis voor een gevraagde ‘transformatie’ richting een natuurinclusieve samenleving³⁵. Ook de recente brochure van rijk en provincies ‘Nederland Natuurpositief’ pleit voor zo’n versterking en verbreding van het natuurbeleid, in verbinding met de samenleving³⁶.

Mens-inclusieve natuur als normatieve basis voor een maatschappelijk robuust natuurbeleid

Met inspiratie uit de essays willen we in deze slotparagraaf tot de mogelijke kern van een nieuw natuurverhaal komen. Een verhaal dat als normatief referentiekader kan dienen voor de toekomst van een natuurbeleid dat door grote delen van de bevolking als legitiem wordt ervaren. Ook al zullen politieke strijd over visies en belangen altijd blijven bestaan, een breed gedragen natuurverhaal geeft bestuurders handvaten om nut, noodzaak en proportionaliteit te bespreken.

In een dichtbevolkt land als Nederland heeft de samenleving een onmisbare rol in een nieuw natuurverhaal. De teloorgang van De Nieuwe Wildernis, de droom van een enclave van wilde natuur in de Oostvaardersplassen, heeft uitgewezen dat de fysieke aanwezigheid van de recreant misschien geweerd kan worden, maar dat de samenleving als samenspel van politieke en maatschappelijke krachten onmogelijk buitengesloten kan worden. Een scherp onderscheid tussen natuur en cultuur is in de huidige samenleving niet meer vol te houden^{37,38}. Legitiem natuurbeleid moet daarom zijn ingebed in de samenleving als geheel, op basis van erkenning van de onlosmakelijke verbondenheid tussen mens en natuur³⁹. In het recente ambitie-document 'Nederland Natuurpositief' ligt de nadruk op het verbreden van het natuurbeleid richting een natuur-inclusieve samenleving. Maar een natuurverhaal moet in onze ogen ook gericht zijn op mens-inclusieve natuur, waarbij in alle onderdelen van het natuurbeleid, inclusief het Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden, de relatie met mens en samenleving centraal staat. Een verhaal dat beargumenteert hoe en waarom de stad en het cultuurlandschap zouden moeten vergroenen, maar ook hoe en waarom het Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden sterker verbonden kunnen worden met de samenleving. Hierbij moet ruimte zijn voor de verscheidenheid aan natuurbeelden die bestaan in de samenleving⁴⁰. Dat varieert van ruimte voor wildernis tot hoogwaardige cultuurlandschappen en groene steden, met alle grijstinten en kruisbestuivingen daartussen. Maar wellicht nog belangrijker is de verhouding tussen de mens en de natuur, en de verhouding tussen overheden, boeren, bedrijven en burgers. Opgenomen in het verhaal kunnen deze verhoudingen bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit als aanvulling op de juridische legitimiteit.

Een nieuw natuurverhaal kan de politieke legitimiteit versterken, wanneer het tot stand komt door in een heuse waardendialoog² en via constructieve samenwerking in plaats van de distributieve onderhandelingen tussen landbouw en natuurbelangen in het verleden, die resulteerde in ruimtelijke scheiding en – tijdelijke – pacificatie en depolitisering^{4,21}. Een nieuw natuurverhaal is daarmee ook een politiek verhaal: wat vinden we in onze samenleving werkelijk van waarde²? Experts, beheerders en beleidsmakers moeten hierbij de bereidheid tonen om open te staan voor andere natuuroppvattingen, discussie en kritiek⁴. Diversiteit en dynamiek vormen een onmisbaar onderdeel van een nieuw verhaal. Een overhaaste zoektocht naar consensus draagt het gevaar in zich dat afwijkende visies worden uitgesloten. Juist het aansluiten bij de diversiteit aan dromen die bestaan in een samenleving levert energie en legitimiteit op¹⁵.

Inclusieve besluitvorming en het ontleneren van inspiratie aan de diversiteit aan natuurpraktijken van burgers en boeren kan dus de politieke legitimiteit versterken. Rijk en provincies ambiëren een dergelijke verbinding, maar zijn vaak nog zoekende naar de vormgeving ervan^{5,28,36}. Een naar legitimiteit strevende overheid conformeert haar sturingsstijl aan de maatschappelijke en fysieke context: natuur en biodiversiteit zijn collectieve goederen, die bescherming nodig hebben en daarbij blijft de overheid een belangrijke rol spelen in samenwerking met natuurorganisaties en grondeigenaren. Maar daarnaast moeten overheden responsief zijn richting initiatieven vanuit de samenleving. Ook hierbij is vaak een actieve overheid nodig om deze initiatieven te stimuleren en faciliteren⁴¹.

Responsiviteit richting maatschappelijke initiatieven is niet alleen belangrijk om de kracht van burgers en bedrijven optimaal te benutten, maar ook vanwege de inspirerende verhalen over onze verhouding met de natuur, en over de verschillende motieven die mensen in beweging brengen^{35,41-43}. Inspiratie uit de samenleving is onmisbaar om een innovatief en breed gedragen natuurverhaal te ontwikkelen, zowel over de gewenste natuur als over inspirerende samenwerkingsvormen. Het ontwikkelen van zo'n verhaal gaat uiteraard niet vanzelf. Zoals Behagel en Turnhout suggereren, ontstaan nieuwe, breed gedeelde maatschappelijke normen vooral bij een gedeeld gevoel van urgentie²⁴. In de jaren tachtig bood het breed gedragen milieubesef een dergelijke urgentie voor een krachtig natuurbeleid.

Mogelijk vormt de huidige urgentie ontstaan door de klimaat-, stikstof- en biodiversiteitscrisis een soortgelijk ‘policy window’.

Natuur en cultuur verbonden

Wat zijn bruikbare ingrediënten voor zo’n gedeelde norm voor natuurbeleid? Van Koppen betoogt dat concrete natuurervaringen van burgers en boeren een belangrijke inspiratiebron zijn voor persoonlijke normen over natuurbescherming⁹. De natuurbeschermingsbeweging in Nederland baseerde zich bij haar start ruim honderd jaar geleden al op de schoonheid van de natuur en het belang van persoonlijke ervaringen^{25,44}. Het verhaal is echter versmald geraakt tot een alarmistische boodschap, een juridische norm, technocratische argumenten en de Europese noodzaak. Het stimuleren van persoonlijke ervaring kan volgens Van Koppen bijdragen aan robuustere opvattingen over natuurbeleid van burgers, wat hen minder ontvankelijk maakt voor negatieve framing (‘Nederland op slot’ of ‘elite-natuur’) en de rol van opinieleiders in politiek en klassieke of sociale media⁹.

Een natuurverhaal dat mensen raakt in hun emotionele betrokkenheid bij de natuur kan een stevige basis bieden. Schoonheid⁴⁵, identiteit⁴⁶, betrokkenheid⁴⁷ en verantwoordelijkheid⁴⁸ zijn daarbij kernbegrippen. Landschapsschoon heeft van Jac. P. Thijsse⁴⁴ tot en met de huidige natuurbeschermers²⁵ een belangrijke, maar steeds meer impliciete rol gespeeld in hun waardering van de natuur. Zelfs in het huidige beschermingsregime speelt schoonheid, bijvoorbeeld in de vorm van extra aandacht voor ‘charismatische’ soorten impliciet een belangrijke rol^{49,50}. Expliciete aandacht voor schoonheid is een belangrijke verbindingsfactor die ook van belang is bij landschapsbenaderingen, en het recente pleidooi voor een meer landschapsinclusief omgevingsbeleid⁵¹. Een grotere diversiteit van grondeigenaren en samenwerkingsvormen, variërend van buurtbosjes tot klimaatbossen en van voedselbossen tot agrarisch natuurbeheer leidt vanzelf tot discussie over en misschien zelfs versterking van de relatie tussen natuur en cultuur.

Inspiratie kan ook worden gevonden in recente filosofische discussies over de mens-natuur relatie. Door aansluiting te zoeken bij post-humanistische discussies over het belang van materialiteit en het vervagen van

de mens-natuur dichotomie die de afgelopen eeuwen zo dominant is geweest in ons denken, ontstaat ook ruimte voor een meer ‘materiële’ basis van legitimiteit. Het overstijgen van de eeuwenlange tweedeling tussen de mens en de niet-menselijke natuur kan aanleiding zijn om de normatieve basis voor discussies over legitimiteit te verbreden. De cirkel van morele verantwoordelijkheden wordt dan verder vergroot richting dieren, planten en misschien zelfs soorten en habitats, zoals ethici al langer bediscussieren⁵⁸. Zo’n bredere verantwoordelijkheid raakt aan het concept ‘intrinsieke waarde’ en vormt zo een andere, minder antropocentrische basis voor de rechten van de niet-menselijke bewoners van onze aarde. Dergelijke filosofische overwegingen kunnen bijdragen aan het moderniseren van ons natuurbegrip en voegen iets toe aan ons denken over de normatieve basis van natuurbescherming. Op meer concreet niveau, en vanuit verschillende kentheoretische benaderingen kan daarbij gekeken worden naar concepten als ‘living with biodiversity’, ‘nature-cultures’, ‘convivial conservation’ of ‘relational values’^{38,52-54}.

Een nieuw natuurverhaal gebaseerd op mens-inclusieve natuur kan de basis vormen voor een robuust natuurbeleid dat zijn geldigheid zoekt binnen alle vormen van legitimiteit: juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit, idealiter gebaseerd op een breed gedeelde sociale norm over het belang van natuur. Robuuste borging in meervoudige legitimiteit maakt de kwetsbaarheid voor onverwachte gebeurtenissen kleiner, en biedt ruimte om opkomende kritiek te incorporeren in bestaande democratische processen en breed gedragen argumenten over de maatschappelijke inbedding van de bescherming van natuur en biodiversiteit.

Literatuur

Hoofdstuk 1

1. Buijs, A.E., B.H.M. Elands, C.S.A. van Koppen (2017) Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 103.
2. van der Windt, H., S. Swart, F.W.J. Keulartz (2006). Natuurbeleid, schaakspel op verschillende borden: interactieve besluitvorming en natuurbeelden in de praktijk. NWO.
3. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, D.A. Kamphorst (2013). Framing: de strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap*, 30(1), 33-41.
4. De Lijster, E. B. (2011). Strijd om natuurbeleid: op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. *Landschap*, 28(4), 173-180.
5. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, B.J.M. Arts (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676-684.
6. Ministerie van Economische Zaken (2014). *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
7. PBL en WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: PBL.
8. de Haas, W., J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbe-*

- heer. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 163.
9. Connelly, S., T. Richardson, T. Miles (2006). Situated legitimacy: deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural studies*, 22(3), 267-277.

Hoofdstuk 2

1. Leistra, G.R. (2014). Different shades of green: reflections on the legitimacy of Dutch nature policy and practices (Doctoral dissertation, Wageningen University).
2. Bokhorst, A.M. (2014). Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag. *Boom Juridische uitgevers*.
3. van Dijk, J.J. (2020). Deze bundel.
4. Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
5. Bekkers, V.J.J.M., G. Dijkstra, A. Edwards, M. Fengers (2007). *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot, England: Ashgate Pub. Ltd.
6. Demidov, A. (2018). Partnership with Civil Society and the Legitimacy of EU Policymaking: Exploring Actors' Normative Arguments in Four Member States. *Journal of Contemporary European Research*, 14(2), 169-186.
7. Warren, M.E. (2012). Governance-driven democratization. In *Practices of freedom: Decentred governance, conflict and democratic participation*. Griggs, S., A. J. Norval, H. Wagenaar (Eds.). Cambridge University Press; 2012:38-59.
8. de Boer, T.A., F.L. Langers (2017). Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 102.
9. Buijs, A.E., F. Langers, T.J.M. Mattijssen, I.E. Salverda (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. (No. 2362). Alterra, Wageningen-UR.
10. Crabbe, A., P. Leroy (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. London: Earthscan.
11. Kistenkas F.H., H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas (2017). *Recht voor de*

- groene ruimte. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
12. In 't Veld J., N.S.J. Koeman (1979). *Beginselen van behoorlijk bestuur*. Zwolle.
 13. van der Steen, M., M. Fenger, L. van der Torre, A. van Wijk (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid & maatschappij*, 40(1), 26-49.
 14. Behagel, J.H. (2012). The politics of democratic governance: the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands.
 15. Eshuis, J., A. Edwards (2013). Branding the city: The democratic legitimacy of a new mode of governance. *Urban Studies*, 50(5), 1066-1082.
 16. Schmidt, V.A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.
 17. Scharpf, F.W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European public policy*, 4(1), 18-36.
 18. Risse, T., M. Kleine (2007). Assessing the legitimacy of the EU's treaty revision methods. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(1), 69-80.
 19. Bernstein, S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of international political economy*, 18(1), 17-51.
 20. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, D.A. Kamphorst (2013). Framing: de strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap*, 30(1), 33-41.
 21. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, B.J.M. Arts (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676-684.
 22. Beetham D. (1991) *The Legitimation of Power*. Hampshire, UK (page 11): Palgrave Macmillan.
 23. Salverda, I.E., M. Pleijte, R.I. van Dam (2014). Meervoudige democratie: Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein. *Alterra*.
 24. van der Bilt, W., A. Kelderman, S. Klaassen, M.E. Kloek, G. van Looijengoed, J. Santegoets, R.L. Terhürne, M. Visscher, T. Vos (2011). *Panorama Natuur: een visie op natuur door Young Professionals* (No. 11.2.261). InnovatieNetwerk.

25. Kuindersma, W. (2020). Deze bundel.
26. Dryzek, J.S. (2001). Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political theory*, 29(5), 651-669.
27. Verhoeven, I., M. Oude Vrielink (2012). De stille ideologie van de doe-democratie. *Stille ideologie: onderstromen in beleid en bestuur*, 55-66.
28. Runhaar, H.A.C (2020). Deze bundel.
29. van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat, T. Kwakkelstein (2013). Pop-up publieke waarde. *Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
30. Connelly, S., T. Richardson, T. Miles (2006). Situated legitimacy: deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural studies*, 22(3), 267-277.
31. Behagel, J.H., E. Turnhout (2020). Deze bundel.
32. Beunen, R., M.N.C. Aarts (2020). Deze bundel.
33. van den Tweel, M. (2020). Deze bundel.

Hoofdstuk 4

1. Vasterman, P. L. (2005). Media-hype: Self-reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530.
Boydston, A.E., A. Hardy, S. Walgrave (2014). Two faces of media attention: Media storm versus non-storm coverage. *Political Communication*, 31(4), 509-531.
2. Meijboom, F.L.B., F. Ohl (2012). Managing nature parks as an ethical challenge: a proposal for a practical tool to identify fundamental questions. In *Climate change and sustainable development* (pp. 131-136). Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
3. Mattijssen, T.J.M., B.C. Breman, T.M. Stevens (2019). Het online debat over de Oostvaardersplassen. *De invloed van sociale media op natuurbeheer*. *Landschap*, 5 (1), p.5-13.
4. Hajer, M.A. (2009). *Authoritative Governance. Policy-Making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
Korthagen, I.A., I. Van Meerkerk (2014). The Effects of Media and Their Logic on Legitimacy Sources within Local Governance Networks. A Three Case Comparative Study. *Local Government Studies*, 40(5), 705-728.

5. Gamson, W. A., A. Modigliani, (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37.
6. Human (30-12-2018) Medialogica uitzending. Oostvaardersplassen. Van droom tot nachtmerrie.
7. Staatsbosbeheer (januari 2011). Protocol vroeg reactief beheer Oostvaardersplassen.
8. Bekkers, V., R. Moody (2014). *Visual Culture and Public Policy: Towards a Visual Polity?*. Routledge.
9. Langers, F., T.J.M. Mattijssen, A.E. Buijs, E.G. Steingröver, J. Westering (2013). Ethiek, emoties en ophef over dieren in de natuur; Theorie en praktijk van maatschappelijke discussies omtrent beheermaatregelen gericht op in het wild levende dieren. *Alterra*, Wageningen, p. 64.
10. Altheide, D. L., R.P. Snow, R. P. (1979). *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.
11. Strömbäck, J., F. Esser (2014). Introduction; Making Sense of the Mediatization of Politics. *Journalism Studies*, 14(3), 243-255.
12. Bakker, P. O. Scholten (2014). *Communicatiekaart van Nederland. overzicht van media en communicatie*. Amsterdam: ADFO groep.
13. Bennett, W.L. (2009). *News. The Politics of Illusion*. (8th ed.). New York: Pearson Longman. Landerer, N. (2013). Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics. *Communication Theory*, 23(3), 239-258.
14. Korthagen, I.A., I. van Meerkerk (2014). The Effects of media and their logic on legitimacy sources within local governance networks: A three-case comparative study. *Local Government Studies*, 40(5), 705-728.
15. Kaplan, A.M., M. Haenlein (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media. *Business Horizons*, 53(1), 59-68.
16. Boyd, D.M., N.B. Ellison (2008). Social Network Sites: Definition, History and Scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 210-230.
17. van Dijck, J., T. Poell (2013). Understanding Social Media Logic. *Media and Communication*, 1(1), 2-14.

18. Williams, J. (2018). *Stand Out of Our Light: Freedom and Resistance in the Attention Economy*. Cambridge University Press.
19. Berger, J., K.L. Milkman, (2012). What Makes Online Content Viral?. *Journal of Marketing Research*, 49(2), 192-205.
Stieglitz, S., L. Dang-Xuan (2013). Emotions and Information Diffusion in Social Media-Sentiment of Microblogs and Sharing Behavior. *Journal of Management Information Systems*, 29(4), 217-248.
20. Hardaker, C. (2010). Trolling in Asynchronous Computer-Mediated Communication: From User Discussions to Academic Definitions. *Journal of Politeness Research*. 6(2), 215-242.
21. Vosoughi, S., D. Roy, S. Aral (2018). The Spread of True and False News Online. *Science*, 359(6380), 1146-1151.
22. Hajer, M.A. (2009). *Authoritative Governance. Policy-Making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
Strömback. J. F. Esser (2014). Introduction; Making Sense of the Mediatization of Politics. *Journalism Studies*, 14(3), 243-255.
Landerer, N. (2013). Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics. *Communication Theory*, 23(3), 239-258.
23. Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford, New York: Oxford University Press.
24. Korthagen, I.A., I. van Meerkerk (2014). The Effects of media and their logic on legitimacy sources within local governance networks: A three-case comparative study. *Local Government Studies*, 40(5), 705-728.
Schudson, M. (2008). *Why Democracies Need an Unlovable Press*. Cambridge: Polity Press.
25. Breman, B.C., T.J.M. Mattijssen, T.M. Stevens (2019). *Natuur 2.0. Het natuurdebat op social media*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 131.
26. *Natuurmonumenten* (2013). *Resultaten Groot Wild Enquête. 's Graveland*.
27. Bouma, J. (14-02-2019). Afschieten edelherten is prima, zegt 39 procent van de Nederlanders – maar geef de wolf de ruimte. *Trouw*.
28. Koch-Baumgarten, S., K. Voltmer (eds.) (2010). *Public Policy and Mass Media. The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*.

Hoofdstuk 5

1. Bekke, H., J. de Vries, G. Neelen (1994). De salto mortale van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak. Samsom H.D. Tjeenk Willink.
2. Kuindersma, W., G. Kolkman (2005). Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland; een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en). Wageningen, Alterra-rapport 1229.
3. Boonstra, F.G. (2004). Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsprojecten in Noordwest-Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland. Assen: Van Gorcum; Boonstra, F.G., W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid, In: Bestuurswetenschappen 62 (5), p.51-71.
4. Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer, A.M.E. Groot (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra rapport 1441, Wageningen.
5. Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L Gerritsen, D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2017). De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact Den Haag: PBL publicatie 2768.
6. PBL en WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: PBL.

Hoofdstuk 6

1. Kistenkas F.H., H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas (2017). Recht voor de groene ruimte. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
2. Dürnberger, C. (2013). Naturschutz – keine Frage der Schuld. Utopisches Denken in Debatten über die Mensch-Natur-Beziehung, GAiA 22, p. 174-177.
3. Rosenberger, M. (2014). Die Ratio der Klima-Religion. Eine theologisch-ethische Auseinandersetzung mit klimaskeptischen Argumenten, GAiA 23, p. 93-99.
4. Borgström, S., F.H. Kistenkas, The Compatibility of the Habitats Directive with Novel EU Green Infrastructure Policy, European Energy and Environmental Law Review (EEELR) 2014, 23, p. 36-44.

5. Kistenkas, F.H., I.M. Bouwma (2018). Barriers for the Ecosystem Services Concept in European Water and Nature Conservation Law, *Ecosystem Services* 29, p. 223-227.
6. Kistenkas, F.H. (2014). Innovating European Nature Conservation Law by Introducing Ecosystem Services, *GAiA* 23, p. 88-92.
7. Grinlinton, D. (2016). Horizontal and Vertical Integration of Sustainability into Policymaking, Planning and Implementation of Renewable Energy Projects. The New Zealand Model, in: V. Mauerhofer (red.), *Legal Aspects of Sustainable Development*, Springer Heidelberg p. 423-448.
8. Grinlinton, D. (2017). The Use of Biodiversity Offsets in Mining and Energy Development: a View from 'Down Under', *Environmental Law Review* 19, p. 244-265

Hoofdstuk 8

1. van Koppen, C.S.A. (2002). *Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Wageningen: Dissertations Wageningen University.
2. Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
3. Brundtland, G.H. en World Commission on Environment Development (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
4. Brundtland, G.H. en World Commission on Environment Development (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
5. NRC (2014). 200 jaar Troonredes in 3 interactieve infographics. Geraadpleegd 10-9-2019 op www.nrc.nl/nieuws/2014/09/16/200-jaar-troonrede-in-drie-infographics-inhoud-lengte-en-koningin-a1422385.
6. van der Windt, H. (1995). *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Meppel: Boom.
7. van der Heijden, H.A. (2005). Ecological Restoration, Environmentalism and the Dutch Politics of 'New Nature'. *Environmental Values* 14(4): 427-446.
8. Buijs, A.E., C.M. Volker (1997). *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbesluit*. Wageningen: DLO-Staringcentrum.

9. de Boer, T.A., R. Schulting (2002). Zorg(en) voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001. Wageningen: Alterra.
10. Elands, B.H.M., C.S.A. van Koppen (2007). Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public Awareness and Participation, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 53.12.
11. AD Tijdsdocument (2002). Fortuyn. De opkomst, de moord, de nasleep. Het Spectrum.
12. Buijs, A.E., C.S.A. van Koppen (2013). Draagvlak in een veranderende samenleving. *De Levende Natuur* 114(2): 36-40.
13. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, D.A. Kamphorst (2013). Framing: de strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap*, 30(1), 33-41.
14. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, B.J.M. Arts (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676-684.
15. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur: Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
16. Buijs, A.E., B.H.M. Elands, C.S.A. van Koppen (2017) Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 103.
17. Brulle, R.J., J. Carmichael, J.C. Jenkins (2012). Shifting Public Opinion on Climate Change: an Empirical Assessment of Factors Influencing Concern over Climate Change in the US, 2002-2010. *Climatic Change* 114(2): 169-188.
18. Gray, B.J., M.A. Long, D.A. Gill, R.E. Dunlap, A.M. Straub (2019). Politics, Climate Change, and Earthquakes: Public Perceptions of Oil and Gas Impacts in Oklahoma. *Energy Research & Social Science* 58: 101251.

Hoofdstuk 9

1. During, R. (2010). Cultural Heritage Discourses and Europeanisation. *Alterra Scientific Contribution* 38. Wageningen.

2. Beunen, R., K. van Assche, M. Duineveld (2013). Performing Failure in Conservation Policy: The implementation of European Union Directives in the Netherlands. *Land Use Policy* 31: 280-288.
3. Planbureau voor de Leefomgeving (2019). Balans voor de Leefomgeving 2018. Den Haag.
4. CBS (2019). Meer grond voor woningen en bedrijven.
5. Arnouts, R.C.M., F.H. Kistenkas (2011). Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 236.
6. Zande, A.N. van der (2004). Tussen Onland en Verwonderland. Victor Westhoff lezing 1 april 2004. Nijmegen University Press. Nijmegen.
7. Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, I.M. van den Top, H. Alberts (2001). Boeren voor Natuur: scenario's voor het landelijk gebied. Alterra-rapport No. 279. Wageningen.
8. Westerink, J., A.H.F. Stortelder, F.G.W.A. Ottburg, T.A. de Boer, R.A.M. Schrijver, C.K. de Vries, M. Plomp, E.A.A. Smolders, A.T.W. Eysink, G.H. Buiten (2013). Boeren voor Natuur. Hoe werkt het en wat levert het op? Alterra-rapport 2472. Wageningen.
9. Buizer, I.M. (2008). Worlds Apart: Interactions Between Local Initiatives and Established Policy. PhD Thesis Wageningen University, Wageningen.

Hoofdstuk 10

1. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, F.G. Boonstra (2020). Deze bundel.
2. van der Windt, H. J. (1995). En dan: Wat is natuur nog in dit land?: Natuurbescherming in Nederland 1880-1990. Boom.
3. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990). Natuurbeleidsplan. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
4. Buijs, A.E., C. Volker (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Rapport 546, SC-DLO, Wageningen.
5. Raad voor het Landelijk Gebied (2001). De natuur van het draagvlak. Advies over versterking van de politiekmaatschappelijke basis voor natuurbeleid. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
6. Duineveld, M., R. Beunen (2006). Draagvlak: 1.130.000 hits: Een kriti-

- sche beschouwing van een populair begrip (No. 8). Wageningen Universiteit.
7. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur: Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
 8. Chapron, G., Y. Epstein, A. Trouwborst, J. V. López-Bao, (2017). Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries. *Nature Ecology & Evolution*, 1(3), 0086.
 9. Meadows, D. H., D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III (1972). *The Limits to Growth: a Report to the Club of Rome on the Predicament of Mankind*.
 10. Steffen, W., K. Richardson, J. Rockström, S.E. Cornell, I. Fetzer, E.M. Bennett, R. Biggs, S.R. Carpenter, W. de Vries, C.A. de Wit, C. Folke (2015). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347(6223), 1259855.
 11. Díaz, S., J. Settele, E. Brondízio, H. Ngo, M. Guèze. Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
 12. Aarts, N. (2018). *Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties*. Nijmegen, Radboud University, inaugural lecture.
 13. Coleman, P.T., R. Vallacher, A. Nowak, L. Bui-Wrzosinska (2007). Intractable Conflict as an Attractor: A Dynamical Systems Approach to Conflict Escalation and Intractability. *The American Behavioral Scientist*, 50(11), 1454-1475.
 14. PBL (2018). *Milieuschade kost samenleving jaarlijks 31 miljard euro* <https://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/milieuschade-kost-samenleving-jaarlijks-31-miljard-euro>.
 15. Adviescollege Stikstofproblematiek (2019) *Niet alles kan. Eerste advies van adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor de korte termijn*. Adviescollege Stikstofproblematiek, Amersfoort.
 16. Beunen, R., K. van Assche, M. Duineveld (2013). Performing Failure in Conservation Policy: The Implementation of European Union Directives in the Netherlands. *Land Use Policy*, 31, 280-288.
 17. van Engeland, W., D. Wilson (2019). *Zomerpeiling, warmte, bestjes*,

Lelystad en stikstofbeleid. Onderzoek in opdracht van Milieudefensie. I&O Research, Amsterdam.

18. Loonen, P. (2019). Uitslag stelling: Pas op de plaats met groei. Telegraaf. <https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1962895056/uitslag-stelling-pas-op-de-plaats-met-groei>, laatst bekeken op 19-9-2019.
19. Aarts, N., C. van Woerkum (1995). The Communication Between Farmers and Government about Nature. In: European Journal of Agricultural Education and Extension, 1995, 2 (2), pp. 1-11.

Hoofdstuk 11

1. Buijs, A., F. Langers, T. Mattijssen en I. Salverda (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Alterra, Wageningen-UR.
2. RLI (2013). Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur.
3. Mattijssen, T. (2019). Burgerinitiatieven in het groen. In: Vakblad Natuur, Bos en Landschap, april 2019, pp. 3-6.
4. Cuppen, E. (2018). The Value of Social Conflicts. Critiquing Invited Participation in Energy Projects. In: Energy Research & Social Science, jg. 38, p. 28-32.
5. Ministerie van Economische Zaken (2014). Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
6. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Kabinetsnota Doe-democratie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
7. Selnes, T., W. Kuindersma. (2006). Ruimte voor elkaar: Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
8. Kistenkas, F., W. Nieuwenhuizen, D. Kamphorst en M. Broekmeyer (2018). Natuur en landschap in de omgevingswet. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOttechnical report 24.
9. Nationale Ombudsman (2009). 'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Den Haag: de Nationale ombudsman.
10. PBL en WUR (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar

nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: PBL.

11. Hazeleger, E., P. Timmermans, T. de Beer en A. Ettema (2015). Natuurbeleving in Overijssel: Inwoners. Amsterdam: TNS Nipo.
12. Provincie Overijssel (2017). Koersdocument natuur voor elkaar: De opbrengst van de Groene Tafels en Werkateliers.
13. Mensink, W., et al. (te verschijnen). Controverses in duurzaamheids-transities. Den Haag: SCP.
14. Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen en K. Putters (2016). Niet buiten de burger rekenen. Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel. Den Haag: SCP.
15. WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.
16. Putters, K. (2017). Was getekend – Op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg. Oratie. Rotterdam: EUR.

Hoofdstuk 12

1. Star, S. L., J.R. Griesemer (1989). Institutional ecology, translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social studies of science*, 19(3), 387-420.
2. Beetham, D. (1991) *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
3. Behagel, J., E. Turnhout (2011). Democratic legitimacy in the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands: towards participatory and deliberative norms? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(3), 297-316.
4. Foucault, M. (1972). *Archaeology of knowledge*. Routledge.
5. Muir, J. (1912). *The Yosemite*.
6. Van Lippe-Biesterfeld (2019). Hoe keren we het Antropoceen? Victor Westhofflezing 2019. NatuurCollege: inter-being.
7. Turnhout, E., C. Waterton, K. Neves, M. Buizer (2013). Rethinking biodiversity: from goods and services to "living with". *Conservation Letters*, 6(3), 154-161.
8. Hallmann, C. A., M. Sorg, E. Jongejans, H. Siepel, N. Hofland, H.

- Schwan, W. Stenmans, A. Müller, H. Sumser, T. Hörrén, D. Goulson (2017). More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *PloS one*, 12(10), e0185809.
9. Descola, P. (2013). *Beyond nature and culture*. University of Chicago Press.
 10. Bezerra, J., E. Turnhout, I.M. Vasquez, T.F. Rittl, B. Arts, T.W. Kuyper (2016). The promises of the Amazonian soil: shifts in discourses of Terra Preta and biochar. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1-13.
 11. Latour, B. (1993). *We have never been modern*. Harvard university press.
 12. Jasanoff, S. (2007). Technologies of humility. *Nature*, 450(7166), 33.

Hoofdstuk 13

1. Watson, R. (2019). Loss of Biodiversity is Just as Catastrophic as Climate Change. *The Guardian*.
2. Ehrlich, P., A. Ehrlich (1981). *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species*. Random House.
3. Ruiter, P. C., V. Wolters, J.C. Moore, K.O. Winemiller (2005). Food Web Ecology: Playing Jenga and Beyond. *Science*, 903, 68-71.
4. Jax, K. (2005). Function and “Functioning” in Ecology: What Does it Mean? *Oikos*, 641-648.
5. Levin, S. (2012). *The Princeton Guide to Ecology*. Princeton University Press.
6. Thompson, K. (2010). *Do We Need Pandas? An Uncomfortable Truth about Biodiversity*. Green Books.
7. Resnik, D. B. (2003). Is the Precautionary Principle Unscientific? *Studies in the History and Philosophy of Biology and Biomedical Science*, 34, 329-344.

Hoofdstuk 14

1. CBS, PBL en Wageningen UR (2012). *Ontwikkeling soorten in natuurgebieden en agrarisch gebied 1975-2005*. Den Haag/Bilthoven/Wageningen: CBS, PBL en Wageningen UR.
2. Runhaar, H.A.C., Th.C.P. Melman, F.G. Boonstra, J.W. Erisman, L.G., Horlings, G.R. de Snoo, C.J.A.M. Termeer, M.J. Wassen, J. Westerink, B.J.M. Arts (2017). *Promoting Nature Conservation by Dutch far-*

- mers: a Governance Perspective. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15 (3), pp. 264–281.
3. Runhaar, H., P. Runhaar, M. Bouwmans, S. Vink, A. Buijs, D. Kleijn (2019). The Power of Argument. Enhancing Citizen's Valuation of and Attitude Towards Agricultural Biodiversity. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 17 (3), pp. 231–242.
 4. Driessen, P.P.J., C. Dieperink, F. van Laerhoven, H.A.C. Runhaar en W.J.V. Vermeulen (2012). Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Environmental Governance – Experiences from the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22 (3), pp. 143–160.
 5. Schouten, G., P. Glasbergen (2011). Creating Legitimacy in Global Private Governance: The Case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. *Ecological Economics*, 70 (11), pp. 1891–1899.
 6. Mees, H.L.P., P.P.J. Driessen, H.A.C. Runhaar (2014). Legitimate Adaptive Flood Risk Governance Beyond the Dikes: the Cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam. *Regional Environmental Change*, 14, pp. 671–682.
 7. Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid. Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid, advies aan het Ministerie van Economische Zaken, Commissie Deskundigen Meststoffenwet.
 8. PBL (2016). Balans van de Leefomgeving 2016 – Natuur reageert nog niet op verbeterde milieucondities. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
 9. Algemene Rekenkamer (2019). Aanpak mestvervuiling veehouderij. Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
 10. Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit (2002). Agrarisch natuurbeheer leidt niet tot verbetering natuur. Wageningen: Wageningen UR.
 11. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2013). Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
 12. Melman, D. (2015). Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer: wat mogen we ervan verwachten?. *Vakblad Natuur Bos Landschap*, mei 2015, pp. 4–7.

13. Runhaar, H., N. Polman (2018). Partnering for Nature Conservation: NGO-Farmer Collaboration for Meadow Bird Protection in the Netherlands. *Land Use Policy*, 73C, pp. 11-19.

Hoofdstuk 16

1. van der Zande, A. (2020). Deze bundel.
2. Beunen, R., M.N.C. Aarts (2020). Deze bundel.
3. van den Tweel, M. (2020). Deze bundel.
4. Kuindersma, W. (2020). Deze bundel.
5. PBL en WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: PBL.
6. Kistenkas, F.H. (2020). Deze bundel.
7. Ferranti, F., E. Turnhout, R. Beunen, J.H. Behagel (2014). Shifting Nature Conservation Approaches in Natura 2000 and the Implications for the Roles of Stakeholders. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57:1642-1657.
8. Steenbekkers, A., S. Scholtes, W. Mensink, A. van den Broek (2020). Deze bundel.
9. van Koppen, C.S.A. (2020). Deze bundel.
10. van Dijk, J.J. (2020). Deze bundel.
11. PBL (2018). *Compendium voor de Leefomgeving*. PBL, CBS.
12. Beunen, R., K. van Assche, M. Duineveld (2013). Performing Failure in Conservation Policy: The Implementation of European Union Directives in the Netherlands. *Land Use Policy*, 31, 280-288.
13. Langeveld, S., J. Westerink (2020). Deze bundel.
14. Buijs, A., R. Hansen, S. van der Jagt, B. Ambrose-Oji, B. Elands, E.L. Rall, T. Mattijssen, S. Pauleit, H. Runhaar, A.S. Olafsson, M.S. Møller (2019). Mosaic Governance for Urban Green Infrastructure: Upscaling Active Citizenship from a Local Government Perspective. *Urban Forestry and Urban Greening*, 40:53-62.
15. Hajer M (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
16. Buijs, A.E., F. Langers, T. Mattijssen, I.E. Salverda (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en le-*

- gitimatie. Edited by. Wageningen: Alterra Wageningen UR:84.
17. Kuindersma, W., F.G. Boonstra (2010). The Changing Role of the State in Dutch Regional Partnerships. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28:1045-1062.
 18. Runhaar, H.A.C. (2020). Deze bundel.
 19. Korthagen, I., R. Dekker, B. Breman (2020). Deze bundel.
 20. de Boer, T.A., F.L. Langers (2017). Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017.
 21. de Lijster, E. (2011). Strijd om natuurbeleid: op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. *Landschap*, 28:173-180.
 22. Vringer, K., C. Carabain (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid: Sociaal en Cultureel Planbureau.
 23. Buijs, A.E., B.H.M. Elands, C.S.A. van Koppen (2017) Vijftientig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 103.
 24. Behagel, J.H., E. Turnhout (2020). Deze bundel.
 25. van Koppen, C.S.A. (2002). Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Wageningen: Dissertations Wageningen University.
 26. Haring, B. (2020). Deze bundel.
 27. Dryzek, J. S. (2012). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.
 28. Ministerie van Economische Zaken (2014). *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.
 29. van der Steen, M., M. Fenger, L. van der Torre, A. van Wijk (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid & maatschappij*, 40(1), 26-49.
 30. Behagel, J.H. (2012). The politics of democratic governance: the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands.
 31. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, D.A. Kamphorst (2013). Framing: de strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. *Landschap*, 30(1), 33-41.
 32. Beunen, R., J.E. Hagens (2009). The use of the concept of ecological networks in nature conservation policies and planning practices. *Landscape Research*, 34(5), 563-580.
 33. Kamphorst, D., I. Coninx (2016). *Neo-Liberal Transitions in Nature*

- Policies in the Netherlands. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur& Milieu.
34. Bernstein, S. (2011). Legitimacy in Intergovernmental and Non-State Global Governance. *Review of International Political Economy*, 18:17-51.
 35. Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen, M.J.W. Smits, R.I. van Dam (2019). Burgers voor natuur: Hoe burgers bijdragen aan een transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Wageningen University & Research.
 36. IPO, Ministerie van LNV (2019). Nederland Natuurpositief. Ambitie-document voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid.
 37. Lorimer, J., C. Driessen (2014). Wild Experiments at the Oostvaardersplassen: Rethinking Environmentalism in the Anthropocene. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 39:169-181.
 38. Büscher, B., R. Fletcher (2019). Towards Convivial Conservation. *Conservation & Society*, 17:283-296.
 39. Descola, P. (2013). *Beyond Nature and Culture*. Chicago: University of Chicago Press.
 40. Buijs, A.E. (2009). Natuurbeelden van burgers–Publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Wageningen University.
 41. Mattijssen, T., A. Buijs, B. Elands, B. Arts (2018). The ‘Green’ and ‘Self’ in Green Self-Governance—a Study of 264 Green Space Initiatives by Citizens. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20:96-113.
 42. Ganzevoort, W., R.J.G. van den Born (2018). Groene vrijwilligers: Wie zijn ze, wat doen ze en wat drijft hen?. Nijmegen: Institute for Science in Society, Radboud Universiteit.
 43. van Dam, R.I., I. Salverda, R. During, M. Duineveld (2014). Burgers en hun landschap: burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Wageningen: Alterra.
 44. van der Windt, H. J. (1995). En dan: Wat is natuur nog in dit land?: Natuurbescherming in Nederland 1880-1990. Boom.
 45. Gobster, P.H., J.I. Nassauer, T.C. Daniel, G. Fry (2007). The Shared Landscape: What Does Aesthetics Have to do with Ecology? *Landscape Ecology*, 22:959-972.
 46. Antrop, M. (2005). Why Landscapes of the Past are Important for the Future. *Landscape and Urban Planning*, 70:21-34.

47. van den Born, R.J.G., B. Arts, J. Admiraal, A. Beringer, P. Knights, E. Molinario, K.P. Horvat, C. Porras-Gomez, A. Smrekar, N. Soethe, J.L. Vivero-Pol (2018). The Missing Pillar: Eudemonic Values in the Justification of Nature Conservation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61:841-856.
48. Nassauer, J.I. (2011). Care and Stewardship: From Home to Planet. *Landscape and Urban Planning*, 100:321-323.
49. Knegterink, E., L. Hendrickx, H.J. van der Windt, A.J.M. Schoot Uiterkamp (2002). Effects of Species' Characteristics on Nongovernmental Organizations' Attitudes Toward Species Conservation Policy. *Environment and Behavior*, 34:378-400.
50. Fischer A, R. Van der Wal R (2007). Invasive Plant Suppresses Charismatic Seabird – the Construction of Attitudes Towards Biodiversity Management Options. *Biological conservation*, 135:256-267.
51. PBL (2019). Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid. Den Haag: PBL.
52. Chan, K.M.A., P. Balvanera, K. Benessaiah, M. Chapman, S. Díaz, E. Gómez-Baggethun, R. Gould, N. Hannahs, K. Jax, S. Klain, G.W. Luck (2016). Why Protect Nature? Rethinking Values and the Environment. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113:1462-1465.
53. Turnhout, E., C. Waterton, K. Neves, M. Buizer (2013). Rethinking biodiversity: from goods and services to “living with”. *Conservation Letters*, 6(3), 154-161.
54. Latimer J., M. Miele (2013). Naturecultures? *Science, Affect and the Non-human. Theory, Culture & Society*, 30:5-31.
55. Arts, B., M. Buizer, L. Horlings, V. Ingram, C. van Hoosten, P. Opdam (2017). Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review. In *Annual Review of Environment and Resources* 439-463. vol 42.
56. Ambrose-Oji, B., C. Carter, D. Moseley, A. Lawrence (2011). *UK Planning Systems: Integrating Woodlands and Trees*. Farnham: Forest Research 2011.
57. Agrawal, A., A. Chhatre, R. Hardin (2008). Changing Governance of the World's Forests. *Science*, 320:1460-1462.
58. Singer, P. (1991). *The Expanding Circle: Ethics, Evolution, and Moral Progress*. Princeton University Press, Princeton.

Biografiën

Arjen Buijs is senior onderzoeker bij Wageningen Universiteit en Wageningen Environmental Research. (WENR) Zijn onderzoek richt zich op de rol van maatschappelijke partijen in het bescherming van natuur en landschap in Nederland en Europa. Hierbij houdt hij zich vooral bezig met de rol van burger en burgerinitiatieven in maatschappelijke transitie en de relaties tussen burger en overheid. Inhoudelijk richt hij zich op mens-natuur relaties, stedelijk groen en conflicten over wildbeheer. Als vrijwilliger heeft hij verschillende groene burgerinitiatieven gestart.

Froukje Boonstra is senior bestuurskundig onderzoeker en projectleider bij Wageningen Environmental Research (WENR). Ze richt zich met onderzoek, advies en procesfacilitering op complexe governance vraagstukken in het landelijk gebied. Verder coördineert ze de kennisontwikkeling over het Nederlandse natuurbeleid voor de Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Noelle Aarts is hoogleraar Socio-ecological Interactions bij het Instituut voor Science in Society (ISiS) aan de Radboud Universiteit. Zij doet onderzoek naar gesprekken tussen belanghebbenden bij complexe veranderingstrajecten in de leefomgeving, rondom natuur en natuurbeleid, mens-dierrelaties en landgebruik. Daarnaast ontwikkelt zij inzichten in de wijze waarop alledaagse gesprekken tussen mensen samenhangen met

wijdere structuren en ontwikkelingen in de samenleving, met name wat betreft de kwaliteit van onze leefomgeving.

Jelle Behagel is universitair docent bij de leerstoelgroep bos- en natuurbeleid in Wageningen. Hij doet onderzoek naar brede sociale en politieke processen waarin bos en natuur een centrale rol innemen. Daarnaast coördineert hij een speciale “Mastertrack” naar de rol van nieuwe diplomatie in internationaal milieubeleid.

Bas Breman is onderzoeker bij Wageningen Environmental Research (WENR) waar hij onder andere betrokken is bij de Natuurverkenning. De Natuurverkenning zet in op een strategische discussie over de toekomst van natuur in Nederland. Daarvoor is in 2018 ook een analyse van het maatschappelijk debat over natuur uitgevoerd waarbij specifiek het debat op sociale media en ook de casus van de Oostvaardersplassen is geanalyseerd.

Raoul Beunen is Universitair Hoofddocent omgevingsbeleid bij de Open Universiteit. Hij doet al jarenlang onderzoek naar het Nederlandse natuurbeleid, met specifieke aandacht voor de implementatie van de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen en de planologische en juridische aspecten van natuurbescherming. In zijn vrije tijd zet hij zich bij de Vereniging Mooi Wageningen in voor de bescherming van natuur en landschap in Wageningen en omgeving.

Andries van den Broek studeerde politicologie in Rotterdam en politieke filosofie in Hull (UK). Sinds 1994 werkt hij met veel plezier bij het SCP, waar hij zich lang bezig hield met de (vrije)tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking, in het bijzonder met cultuurparticipatie. Hij is ook betrokken bij onderzoek naar duurzaamheid, omgevingswet en de maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen.

Rianne Dekker is universitair docent bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek focust op het snijvlak tussen (sociale) media en publieke organisaties en beleid. Zo onderzocht zij hoe media-aandacht voor asiel en immigratiekwes-ties het beleid beïnvloedde, hoe verschillende belangengroepen hiertoe

strategische gebruik maken van media en hoe publieke organisaties (waaronder de politie) zelf in toenemende mate gebruik maken van (sociale) media.

Jan Jacob van Dijk was van 2011 tot 2018 als gedeputeerde voor de provincie Gelderland nauw betrokken bij de totstandkoming van het Natuurpact tussen Rijk en Provincies. Als portefeuillehouder voor o.a. vitaal platteland, economie en energietransitie was hij verantwoordelijk voor de implementatie van het Natuurpact in de provincie Gelderland. Tevens was hij lid van het IPO-bestuur en in 2011 lijsttrekker van CDA Gelderland. Vanaf 2005 was hij ook bijzonder hoogleraar christelijk-sociaal denken aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Per 1 juni 2018 is Van Dijk voorzitter van het college van bestuur van de Christelijke Onderwijs Groep.

Bas Haring is hoogleraar “publiek begrip van wetenschap” aan Universiteit Leiden. Hij is vooral bekend geworden door zijn eerste boek *Kaas en de evolutietheorie* waarin hij de evolutietheorie uitlegt aan iedereen van 9 tot 99 jaar. Hij is ook auteur van *Plastic Panda's*, een zoektocht naar de waarde van de natuur en haar verscheidenheid. In 2016 won hij de Duidelijke Taalprijs, als Nederlands meest duidelijke academicus.

Kris van Koppen was universitair hoofddocent bij de groep Milieubeleid van Wageningen Universiteit en bijzonder hoogleraar Natuur- en Milieueducatie aan de Universiteit van Utrecht. Tegenwoordig is hij externe medewerker bij de groep Milieubeleid. Zijn belangrijkste veld van onderzoek is de sociologie van natuur. Daarnaast is hij betrokken bij onderzoek en onderwijs over milieubeleid en educatie in bredere zin.

Fred Kistenkas is universitair hoofddocent omgevingsrecht bij de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit en senior onderzoeker bij Wageningen Environmental Research (WENR). Hij was eerder twintig jaar wetenschappelijk medewerker en universitair docent staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) en promoveerde aldaar op een proefschrift over decentrale regelgevende bevoegdheden. Hij schreef diverse leerboeken en internationale wetenschappelijke publicaties, waaronder het leerboek *Recht voor de Groene ruimte*.

Iris Korthagen is sinds maart 2019 onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer. In 2015 is zij gepromoveerd bij de vakgroep bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze onderzocht de rol van media en mediologica in besluitvorming. Ze werkte van 2015 tot 2019 als onderzoeker bij het Rathenau Instituut en eerder bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling aan thema's als journalistiek en digitaal nieuws. De bijdrage in deze bundel schrijft Iris Korthagen op eigen titel.

Wiebren Kuindersma is bestuurskundig onderzoeker bij Wageningen Environmental Research (WENR). Hij werkt onder meer aan beleidsevaluaties van het nationale en provinciale natuurbeleid zoals in het kader van de Lerende evaluatie Natuurpact (PBL & WUR). Verder was hij in het verleden betrokken bij de evaluatie van en wetenschappelijke publicaties over gebiedsgericht beleid zoals de evaluatie van de reconstructie zandgebieden, het ILG en het gebiedsexperiment Gaasterland.

Sjef Langeveld werkt sinds 2011 met bewoners en agrariërs aan een duurzaam en vitaal Markdal, onderdeel van het NatuurNetwerk Nederland. Hierbij worden maatregelen voor de Kader Richtlijn Water en recreatieve voorzieningen gerealiseerd. Binnen dit netwerk wordt door middel van zelfsturing en in eigen regie ervaring opgedaan in samenwerking, samenleren, plannen, uitvoeren en organiseren, met aandacht voor culturele aspecten, natuurbeheer, bedrijfssystemen en ruimtelijke sturing.

Thomas Mattijssen is onderzoeker en projectleider op het gebied van de relatie tussen de mens en zijn omgeving. Hij is sinds 2017 werkzaam bij het team Groene Economie en Ruimte van Wageningen Economic Research (WEER) en houdt hij zich vooral bezig met percepties over natuur, welke activiteiten diverse actoren in en met de natuur ondernemen, en hoe beleidsmakers hierop kunnen inspelen.

Wouter Mensink studeerde bestuurskunde in Twente, en filosofie in Amsterdam. Hij promoveerde in Leiden op een proefschrift over innovatie in het zorgbeleid. Bij het SCP werkt hij aan kwalitatieve onderzoeken over bottom-up initiatieven, activisme en lokale polarisatie.

Hens Runhaar is buitengewoon hoogleraar Beheer van biodiversiteit in agrarisch landschap aan de WUR en universitair hoofddocent Sturing op natuur en biodiversiteit aan de UU. Hij onderzoekt de interacties tussen mensen en natuur, met bijzondere belangstelling voor beleid en andere interventies om natuur te beschermen en biodiversiteit te verhogen. Naast klassiek natuurbeheer bestudeert hij vrijwillig natuurbeheer door boeren en systeeminnovaties voor 'natuurinclusieve landbouw' en 'nature-based solutions'.

Samantha Scholte is geograaf. Zij promoveerde aan het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit in Amsterdam, waar zij onderzoek deed naar natuurbeleving. Na een korte tussenstop bij de Provincie Overijssel als strategisch adviseur voor het natuurbeleid, werkt zij sinds 2018 als onderzoeker voor het programma 'Duurzame Samenleving' bij het SCP. Daar houdt zij zich met name bezig met het perspectief van burgers op de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Anja Steenbekkers studeerde Consumentwetenschappen aan de Landbouwniversiteit Wageningen. Zij werkte bij TNO aan onderzoek naar de beleving van de woonomgeving en gezondheidseffecten van omgevingsfactoren. Bij het SCP trok zij geruime tijd het programma ter monitoring van de leefsituatie op het platteland. In dat kader schreef zij met Andries van den Broek over de betrokkenheid van burgers bij natuur en cultuur. Later schreven zij beiden aan het burgerperspectief op het omgevingsbestel. Sinds 2018 richt zij zich binnen het onderzoekteam Duurzame Samenleving op de rol van burgers in de energietransitie.

Esther Turnhout is hoogleraar in 'The politics of environmental knowledge' aan de Universiteit Wageningen. Haar onderzoeksprogramma richt zich op relaties tussen bos, natuur, beleid en maatschappij met een specifieke focus op de rol van wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke vormen van kennis. In 2019 is haar boek *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society* verschenen. Ze was een van de auteurs van de in mei 2019 gepubliceerde Global Biodiversity Assessment van het het Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).

Marc van den Tweel is algemeen directeur van Natuurmonumenten en toezichthouder bij het Rijksmuseum van Oudheden en de Nationale Monumentenorganisatie. Van den Tweel is gespecialiseerd in belangenbehartiging en sector-overstijgende samenwerkingen. Hij heeft grote interesse in maatschappelijke betekenis van en draagvlak voor bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap.

Judith Westerink werkt als bestuurskundig onderzoeker bij Wageningen Environmental Research (WENR) aan de vraag wat boeren nodig hebben om landbouw en natuur te combineren. Ze onderzoekt gedrag, samenwerking, leren, organisatievormen, discours, culturele normen, agrarisch natuurbeheer, bedrijfssystemen en ruimtelijke sturing. Daarbij komen zelfsturing en de rol van burgers regelmatig aan bod.

André van der Zande is gepromoveerde Leidse milieubioloog. Hij was directeur van het Staring Centrum en Alterra. Hij heeft ruime Haagse en internationale beleidservaring bij het Ministerie van LNV. Hij was daar projectleider van het Natuurbeleidsplan in 1990 en van 2002 tot 2011 Directeur-Generaal en Secretaris-Generaal. Na een positie als Directeur-Generaal van het RIVM is hij onlangs met pensioen gegaan. Hij is lid van de Raad voor de Leefomgeving en voorzitter van de Stichting Nationale Database Flora en Fauna.