

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.

2. Wat is legitimiteit?

ARJEN BUIJS, THOMAS MATTIJSSEN EN FROUKJE BOONSTRA

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

Het begrip legitimiteit

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

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

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

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

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

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

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

Juridische, politieke en maatschappelijke legitimiteit

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

Juridische legitimiteit

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

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

Politieke legitimiteit

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

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

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

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

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

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

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

Maatschappelijke legitimiteit

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

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

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

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

De normatieve basis van legitimiteit

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

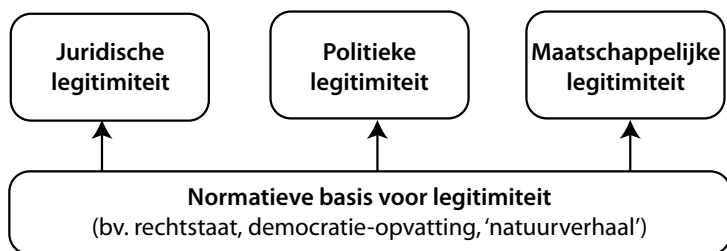
because it can be justified in terms of their beliefs²². Legitimiteit wordt dus verleend op basis van wat Beetham *beliefs* noemt, hetgeen we in navolging van Behagel vertalen als de *sociale normen*¹⁴. Deze sociale normen vormen de normatieve basis en daarmee een referentiekader waarop actoren hun mening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

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

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

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

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



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

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

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

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

Natuur en biodiversiteit als normatieve basis?

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