

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

Citation for published version (APA):

Beunen, R., & Aarts, N. (2020). Legitimiteit als overtuigingsstrategie bij besluitvorming en de gevolgen daarvan voor natuur en natuurbeleid. In A. Buijs, & F. Boonstra (Eds.), *Natuurbeleid betwist: Visies op legitimiteit en natuurbeleid* (pp. 112-123). KNNV Uitgeverij.

Document status and date:

Published: 01/01/2020

Document Version:

Early version, also known as pre-print

Document license:

CC BY-NC-ND

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 15 Jul. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



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



Raoul Beunen & Noelle Aarts

In de inleiding van deze bundel is uiteengezet dat vele vormen van legitimiteit een rol spelen in het natuurbeleid (Mattijsen et al., 2019). 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.

Beunen, R. & Aarts, N. (2020) Legitimiteit als overtuigingsstrategie bij besluitvorming en de gevolgen daarvan voor natuur en natuurbeleid. In: Buijs, A & Boonstra, F. (eds.) Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid. KNNV Uitgeverij, Zeist, p. 112-123.

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 gekomen (Van der Windt, 1995), maar in de jaren negentig ontstond gaandeweg steeds meer kritiek op dat beleid. De legitimiteit van het natuurbeleid, met als icoon de Ecologische Hoofdstructuur (Natuurbeleidsplan, 1991), 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 (Buijs & Volker, 1997; Raad voor het Landelijk Gebied, 2001). Draagvlak, of liever het vermeende gebrek daaraan, was een centraal begrip in die kritieken (Duineveld & Beunen, 2006). 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' (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000, p. 9) 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 centraal, 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 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 bestuur (Chapron, et al., 2017). 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 (Meadows et al., 1972; Steffen et al., 2015), zoals ook nog eens werd benadrukt in het IPBES-rapport over de achteruitgang van biodiversiteit (Díaz et al, 2019). Niet voor niets stelt dit rapport dat fundamentele 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 strateeg kan hier vele kanten mee uit.

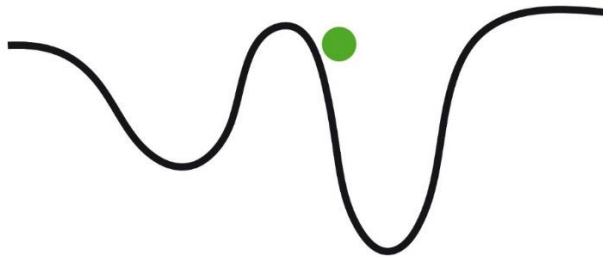
In het geval van het natuurbeleid maakte de selectieve nadruk op kritische geluiden het mogelijk om het vermeende gebrek aan legitimiteit in te zetten ten behoeve van de decentralisatie en deregulering van het natuurbeleid en de daarmee samenhangende bezuinigingen. Uiteindelijk hebben we te maken met 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 beleidsdomein (Aarts, 2018).

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, kennisinstututen 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 genoemd (Coleman, Vallacher, Nowak en Bui-Wrzosinska, 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 legitimering 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 lopen (PBL, 2018).

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 komen (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2019).

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 overeenstemming 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 doorgaan (Beunen et al., 2013). 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 voorkomen (Van Engeland & Wilson, 2019). 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 Nederland (Loonen, 2019).

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 voorbeelden 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 bevestigen en waarin geen sprake is van zorg voor de ander (Aarts en Van Woerkum, 1995). 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 gezien (Aarts en Van Woerkum, 1995).

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?

Referenties

- Aarts, N. (2018). *Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties*. Nijmegen, Radboud University, inaugural lecture.
- Aarts, N. & Van Woerkum, C. (1995). The Communication Between Farmers and Government about Nature. In: *European Journal of Agricultural Education and Extension*, 1995, 2 (2), pp. 1 - 11.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (2019) Niet alles kan. Eerste advies van adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor de korte termijn. Adviescollege Stikstofproblematiek, Amersfoort.
- Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld, M. (2013). Performing Failure in Conservation Policy: The Implementation of European Union Directives in the Netherlands. *Land Use Policy*, 31, 280-288.
- Buijs, A.E. en C. Volker (1997) Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Rapport 546, SC-DLO, Wageningen.
- Chapron, G., Epstein, Y., Trouwborst, A., & López-Bao, J. V. (2017). Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries. *Nature Ecology & Evolution*, 1(3), 0086.
- 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.

- Díaz, S., Settele, J., Brondízio, E., Ngo, H., & Guèze, M. Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Duineveld, M., & Beunen, R. (2006). Draagvlak: 1.130. 000 hits: Een kritische beschouwing van een populair begrip (No. 8). Wageningen Universiteit.
- 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.
- Mattijssen, T., Buijs, A. & Boonstra, F. (2019) Legitimiteit en natuurbeleid.
- Meadows, D. H., Meadows, D. H., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). The Limits to Growth: a Report to the Club of Rome on the Predicament of Mankind.
- Ministerie van Economische Zaken (2014) Natuurlijk verder Rijksnatuurvisie 2014. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990). Natuurbeleidsplan. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- 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.
- PBL (2018) Milieuschade kost samenleving jaarlijks 31 miljard euro <https://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/milieuschade-kost-samenleving-jaarlijks-31-miljard-euro>.
- Raad van State (2019) PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt: <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/> laatst bekeken op 12-11-2019.
- 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.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., de Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., ... & van Delden, H. (2018). A Theory of Participation: what Makes Stakeholder and Public Engagement in Environmental Management Work?. *Restoration Ecology*, 26, S7-S17.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., ... & Folke, C. (2015). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347(6223), 1259855.
- Van der Windt, H. J. (1995). En dan: Wat is natuur nog in dit land?: Natuurbescherming in Nederland 1880-1990. Boom.
- Van Engeland, W. & Wilson, D. (2019). Zomerpeiling, warmte, beestjes, Lelystad en stikstofbeleid. Onderzoek in opdracht van Milieudefensie. I&O Research, Amsterdam.

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. Hij doet onderzoek naar de wijze waarop natuurbeschermingsbeleid uitwerking krijgt in lokale praktijken, naar de maatschappelijk discussies over het natuurbeleid en naar de institutionele verandering die volgen uit die discussies. In zijn vrije tijd zet hij zich bij de Vereniging Mooi Wageningen in voor de bescherming van natuur en landschap in Wageningen en omgeving.

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. Zij is gespecialiseerd in de analyse van frames die mensen in interactie construeren en de effecten daarvan op het verloop van gesprekken. Daarnaast ontwikkelt zij inzichten in de wijze waarop alledaagse gesprekken tussen mensen samenhangen met bredere structuren en ontwikkelingen in de samenleving, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.