

# 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 welvaartskansen in verband met schonere lucht, een gezondere economie, meer robuuste natuur. Maar het kan ook leiden tot verzet, zoals in verband met de doorbreking van vertrouwde routines, een als verrommeld ervaren landschap, extra investeringen. Beide kanten zien we ook terug in het debat over natuur. Discussies over natuurbeleid zijn van alle tijden. Maar na de recente uitspraak door de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (de PAS) is de toon van het debat weer feller. Wat verstaan we eigenlijk onder 'natuur'? Moet alle natuur koste wat kost beschermd blijven? Welke natuur moeten we wel beschermen? En wie bepaalt dat? Aandacht voor legitimiteitsvraagstukken rond beleid is daarmee in toenemende mate van belang. Zowel vanwege de omvang van de noodzakelijke veranderingen in de leefomgeving, als vanwege de verdergaande versneling van de meningsvorming daarover in een tijdperk van 'social media'.

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

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

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

Hans Mommaas

Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

# 1. Inleiding

ARJEN BUIJS, FROUKJE BOONSTRA EN THOMAS MATTIJSEN

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

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

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

### *Natuurbeleid ter discussie*

Het lijkt bijna een natuurwet. Elke tien jaar staat het natuurbeleid in Nederland ter discussie. En vaak speelt de maatschappelijke, politieke, en juridische legitimiteit van het beleid hierbij een belangrijke, maar steeds wisselende rol<sup>1</sup>. 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 natuur<sup>2</sup>. 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 natuurbeleid<sup>3</sup>. 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 schroeven<sup>4</sup>. De afkalvende maatschappelijke legitimiteit bood daarbij een politieke ‘window of opportunity’<sup>5</sup>. 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 staan<sup>6</sup>. 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 doen<sup>7</sup>. 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 natuur<sup>8</sup>. 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 staan<sup>9</sup>. 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 redacteurs 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 redacteurs 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 heeft aan een legitimiteitstekort van het natuurbeleid. Hij beschrijft hoe framing een selffulfilling prophecy kan worden, waarbij het systematisch bekritisieren van Europa, ook door beleidmakers, uiteindelijk een bokkig Europa heeft opgeleverd. Dat het ook anders kan toont hij met een recent voorbeeld, waarbij een constructieve opstelling richting Europa beleidsruimte oplevert voor innovatieve oplossingen.

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

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

In de laatste vier essays komt de gelaagdheid van legitimiteit aan bod. Behagel en Turnhout beschrijven hoe natuur als belangrijke maatschappelijke waarde een norm kan bieden voor het versterken van de juridische, maatschappelijke en politieke legitimiteit van het natuurbeleid. Zij 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 beoordeelde de legitimiteit van agrarisch natuurbeheer vooral op basis van doelbereiking, terwijl voor agrariërs de economische effecten voor hun bedrijf en het voortbestaan daarvan belangrijke criteria zijn voor legitimiteit.

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

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