

# De legitimiteit van het natuurbeleid van LNV

Het succes van het Nederlandse natuurbeleid wekt tot in Japan nieuwsgierigheid en navolging. De kern ervan is de realisatie van een ecologische hoofdstructuur (EHS). De theorie achter dit idee is dat er grote levensvatbare natuurgebieden moeten komen die allemaal zo veel mogelijk met elkaar moeten zijn verbonden (Bal e.a. 1995; Ministerie van LNV 1990). In de praktijk betekent de EHS een verbouwing van het Nederlandse landschap die qua omvang andere infrastructurele ingrepen zoals de Betuwelijn en de HSL in de schaduw stelt. Maar waar die 'kleine projecten' bestuurlijk verantwoorde-lijken voortdurend hoofdbrekens bezorgen, daar is de EHS één van de paradepaardjes van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV, voorheen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Zo was de werkelijkheid althans tot ergens in de jaren negentig. Tot dan leidde natuurbeleid tot weinig politieke en maatschappelijke controverse en dus 'lastige' politieke aandacht. Ergens in de jaren negentig ontstond echter een kentering, zeker gezien vanuit de beleving van LNV. Het ministerie werd geconfronteerd met door de politiek dichtgedraaide geldkranen, met politieke oppositie tegen nationale milieumaatregelen die verder gingen dan de voorschriften uit 'Brussel' en – bijvoorbeeld in Gaasterland – met felle maatschappelijke kritiek op het vermeende dictatoriale gedrag van het ministerie.

Of er objectief gezien nu werkelijk sprake is geweest van een grote breuk, valt te betwisten. Het draagvlak voor natuurbeleid is zowel politiek als maatschappelijk ook nu nog steeds groot. Natuur- en milieuverenigingen hebben nog steeds miljoenen leden, ondanks een recent waargenomen lichte daling. Alle Nederlandse politieke partijen zijn ook nog steeds vóór natuur. Zelfs partijen die op milieubeleid vaak tegenover elkaar staan, zoals Groen Links en de VVD, botsen veel minder als het specifiek gaat over het nationale natuurbeleid. Tekenend is bijvoorbeeld dat tijdens de laatste kabinetsformatie de natuur gevrijwaard bleef van bezuinigingen; er kwam zelfs geld bij. Ons interesseert in dit artikel echter niet de objectieve realiteit van de kentering. LNV ervoer een grote omslag en ons interesseert de reactie. Het ministerie interpreteerde de veranderingen mede als een vraagstuk van legitimiteit. Het zag zich uitgedaagd om de eigen positie en het eigen handelen beter en scherper te legitimeren, niet zozeer tegenover de politiek in formele zin maar tegenover de samenleving. De theorievorming over deze legitimering was daarbij niet alleen substantieel van aard. Er werd – hoe impliciet ook – binnen het ministerie gewerkt aan een algemene theorie over de maatschappelijke legitimatie van ministeries. Grofweg kwamen daarbij

twee visies tegenover elkaar te staan. Volgens de ene visie houdt maatschappelijke legitimatie in dat een ministerie zijn beleidsdoelen moet afstemmen met burgers c.q. nationale belangenpartijen. Volgens de andere visie botst maatschappelijke legitimiteit niet noodzakelijk met het vasthouden aan een bepaalde autonomie door een ministerie. Gaandeweg kreeg in dit debat de eerste visie de overhand. In dit artikel willen wij niettemin de stelling verdedigen dat er goede argumenten zijn die pleiten voor de andere visie. Het idee dat een ministerie zich juist legitimeert door een bepaalde autonomie te bewaken, is te snel ter zijde geschoven.

Om de inspanningen binnen LNV op waarde te kunnen schatten, is het nodig als context een korte schets te geven van de politiek-theoretische theorievorming over de positie van ministeries. Volgens de klassieke visie op de relatie tussen politiek en ambtenarij zijn ministeries enerzijds instrumenten van de politiek en moeten we anderzijds de legitimiteit van hun handelen volledig beschouwen in het licht van de relatie tot de politiek (zie Bovens 1990, 149-156). Meer specifiek: formele politieke toestemming is in deze visie zowel een noodzakelijke als voldoende voorwaarde voor de legitimatie van het handelen van een ministerie. Beleid van een ministerie waarmee door de Ministerraad en de Tweede Kamer is ingestemd, is daardoor voldoende gelegitimeerd. Deze klassieke visie is nog steeds nadrukkelijk aanwezig in diverse praktijken, zoals de politiek van alledag. Daar zien we dat politici er als de kippen bij zijn om te beweren dat ‘zij aan zet zijn’ of ‘ambtenaren hun mond moeten houden’ als bijvoorbeeld een politiecommissaris of hoge ambtenaar publiekelijk iets opmerkelijks beweert. In dit beeld past ook dat ministers zich met hand en tand verzetten tegen directe interactie tussen ambtenarij en Tweede Kamer. Maar de klassieke visie is zeker ook nog aanwezig in de politieke wetenschap. In menig boek over moderne democratie blijft bijvoorbeeld de ambtenarij volledig onbesproken. Dat is theoretisch alleen verantwoord als men de klassieke visie aanhangt, volgens welke de ambtenarij een puur instrumentele betekenis heeft.

## Bevel

De levendigheid van de klassieke visie is opmerkelijk te noemen. Zij heeft namelijk nauwelijks nog een relatie met de werkelijkheid. De empirische theorievorming over de bureaucratie heeft immers voldoende bewijs geleverd van de stelling dat ambtelijke apparaten niet louter instrumenten van de politiek zijn. Ambtelijke organisaties verwerven in de moderne context onvermijdelijk een bepaalde mate van vrijheid van handelen ten opzichte van de politiek (zie bijvoorbeeld Albrow 1970; Mouzelis 1975). Deze vrijheid ontstaat onder andere doordat een groot deel van de activiteiten van een ministerie niet meer is te interpreteren als de resultante van een ‘bevel’. Ministeries hebben ook een signalerende en beleidsvoorbereidende functie. Deze functies kunnen leiden tot grote invloed op het beleid. Daarnaast geldt bijvoorbeeld dat de politieke controle door de complexiteit van veel maatschappelijke vraagstukken beperkt is. Het is moeilijk voor politici om ambtelijke experts bij te houden. Het natuurbeleid is van dit alles een schitterend voorbeeld. Het Ministerie van LNV verkreeg in de jaren

tachtig en negentig *de facto* een grote discretionaire speelruimte ten opzichte van de landelijke politiek. Tekenend hiervoor is dat in alle cruciale keuzes van de afgelopen twee decennia het ministerie leidend was en de politiek volgend. Strategische ideeën als ‘natuurontwikkeling’ en ‘EHS’ zijn ontworpen en naar voren geschoven door ambtenaren van het ministerie (Ponten en Jurgens 1995, 192; Van de Windt 1995). Een belangrijke oorzaak achter deze stand van zaken was dat politici eenvoudigweg werden afgetroefd door de ecologisch geschoolde ambtelijke experts. De laatste beheersten het discours. Keulartz (1995) stelt in dit verband: ‘Omdat beleidsecologen hun natuurbeeld als enige objectieve en wetenschappelijk verantwoorde voorstelling van zaken weten te presenteren, kunnen zij ook het maatschappelijk debat over natuur- en landschapswaarden monopoliseren.’ Dat de natuur enerzijds zo ‘aibaar’ is en daardoor politiek zo oninteressant, terwijl anderzijds aanzienlijke financiële middelen kunnen worden ingezet om maatschappelijke oppositie af te kopen, zijn factoren die in dit specifieke geval de zaak alleen nog maar verergeren.

Het uitgangspunt van dit artikel is dat deze stand van zaken politiek-theoretische reflectie op de positie van ministeries noodzakelijk maakt. Uiteraard zijn we daarbij niet de eersten die vanwege de aanwezigheid van ambtelijke macht de klassieke visie ter discussie stellen. Een eerste voorstel dat reeds bij Weber (1921) traceerbaar is maar dat later scherper verwoord werd door bijvoorbeeld Etzioni-Havely (1983) maakt van de nood een deugd. Volgens dit voorstel kan een democratie die geregeerd wordt door de professionele politici gemakkelijk degenereren als beleid te veel wordt afgestemd op (kortzichtige) burgers. De ambtenarij kan dan een tegenmacht vormen en zo een ware democratie mogelijk maken. Moderne sociaal-wetenschappelijke analyses hebben laten zien dat we grote vraagtekens moeten plaatsen bij het idee van de ambtenarij als reddende engel van de democratie. Ambtenaren blijken vaak te veel oog te hebben voor hun eigen of professionele groepsbelang (een klassieker is Blau 1955). Wij volgen de bestuurskundigen voorzover zij beweren dat het naïef en te makkelijk is om te concluderen dat ambtelijke macht eigenlijk een geluk bij een ongeluk is. Tegelijkertijd plaatsen we vraagtekens bij een conclusie die vaak volgt uit sociaal-wetenschappelijke – in het bijzonder bestuurskundige – analyses, te weten dat de moderne samenleving door de aanwezigheid van ambtelijke macht onvermijdelijk ondemocratisch is (zie o.a. Crinice le Roi 1971). Deze conclusie is ons inziens gebaseerd op de aanname dat alleen een samenleving zonder bureaucratie ‘werkelijk’ democratisch kan zijn. Als echter bureaucratie praktisch onvermijdelijk is geworden, dan heeft het geen zin meer om er slechts op te wijzen dat bureaucratie de ‘ware’ democratie in de weg zit. Dan moet de vraag worden gesteld hoe democratie en bureaucratie te verenigen zijn, ofwel welke nieuwe inhoud aan de democratie gegeven moet worden, gelet op de onvermijdelijkheid van de bureaucratie. In dit opzicht is er een mooie parallel met de periode waarin het besef doorbrak dat directe democratie als ideaal geen haalbare kaart meer was. Ook toen stond men voor de keus het ideaal van de democratie als onmogelijk af te doen of een nieuwe inhoud van democratie te zoeken, gegeven de onvermijdelijkheid van representatie.

## Maatschappelijke legitimatie

Wij ontwikkelen in dit artikel geen uitgewerkte nieuwe theorie over de verhouding tussen democratie en bureaucratie. Ons uitgangspunt is de bescheiden stelling dat de onvermijdelijkheid van bureaucratische macht ten minste inhoudt dat de klassieke politieke legitimatie een aanvulling behoeft. De politieke legitimatie blijft onverminderd belangrijk, maar ministeries kunnen zich niet langer louter legitimeren met een beroep op formeel-politieke procedures. Als ministeries door omstandigheden die inherent zijn aan de moderne samenleving, discretionaire handlingsruimte krijgen ten opzichte van de politiek, dan rust op hen politiek-theoretisch gezien de plicht hun handelen in de discretionaire ruimte maatschappelijk te legitimeren.

Geplaatst in dit kader zijn de ontwikkelingen binnen LNV van de jaren negentig relevant. Vanuit ons perspectief reconstruerend kan worden gezegd dat binnen LNV antwoorden werden gezocht op de vraag hoe het discretionaire handelen (c.q. het beleid) van het ministerie kon worden gelegitimeerd. De ambtenaren van LNV werkten daarbij zonder verdere toelichting en deels impliciet vanuit een zienswijze volgens welke de (bestaande) politieke legitimatie moet worden aangevuld met een maatschappelijke legitimatie. Volgens deze zienswijze moet het ministerie zich rechtstreeks en zonder tussenkomst van de politiek aanvullend legitimeren tegenover burgers, meer in het bijzonder georganiseerde groepen van de meest betrokken burgers. Wij volgen de LNV'ers in deze keuze. Daarnaast meden de ambtenaren de vraag naar de verhouding of de interferentie tussen de klassiek-politieke en de maatschappelijke legitimatie. Ook hier volgen wij LNV. Het voor ons interessante aspect is dat er in de discussie over de maatschappelijke legitimatie verschillende visies tegenover elkaar kwamen te staan, visies die ook op het niveau van handelen verschillende implicaties hebben. Wij hebben deze opvattingen onderscheiden als de compromisvisie en de autonomievisie. Wij zullen beide visies kort beschrijven en analyseren. Vervolgens zullen we betogen dat de keuze die LNV impliciet maakte voor de compromisvisie politiek-filosofisch gezien een verkeerde is. De autonomievisie heeft naar onze mening betere papieren. Bovendien bevat de autonomievisie een veel adequater interpretatiekader om de problemen te begrijpen waarmee LNV in de jaren negentig kampte. Daarbij beperken we ons in die zin dat we de visies uitsluitend opvatten als visies op de legitimatie van het discretionaire handelen van LNV op het niveau van de formulering van doelstellingen en niet op het niveau van de inzet van instrumenten. Daarnaast gaan we ook niet in op de discussie over de relatie tussen democratie en wetenschap. Uiteraard is deze discussie op bepaalde manier relevant voor dit artikel. Men zou kunnen beweren dat een eerste en beproefde manier waarop ambtenaren na 1945 hebben geprobeerd het handelen van ministeries maatschappelijk te legitimeren het beroep op wetenschap is geweest. De ambtelijke sfeer is een typisch voorbeeld waar we het door velen beschreven proces terugzien dat wetenschap in de twintigste eeuw een legitimerende strategie is geworden (Habermas 1968; Horstman 2000; Turner 2001). Het natuurbeleid is opnieuw illustratief. Het Natuurbeleidsplan (NBP) is een duidelijk voorbeeld van een nota waarin

ambtenaren hun normatieve keuzes met een beroep op wetenschappelijke objectiviteit probeerden te legitimeren. Dit bewuste of onbewuste inzetten van wetenschap als ideologie gebeurt tegenwoordig nog steeds. Sinds een aantal jaren laat LNV bijvoorbeeld jaarlijks het RIVM een *Natuurbalans* opmaken waarin volgens alle regelen der kunst wetenschap wordt bedreven en objectieve conclusies worden getrokken. Niettemin is de stelling verdedigbaar dat binnen een ministerie als LNV wetenschap als ideologie zijn langste tijd heeft gehad. Elke LNV'er weet dat elke belangengroep weet dat een wetenschappelijke onderbouwing van beleid niet in de plaats kan komen van moreel-politieke discussie. Wetenschappelijke objectiviteit heeft kortom aan argumentatieve kracht ingeboet. Men zou kunnen zeggen dat de discussie over compromis en autonomie ten dele juist is ontstaan vanwege een zich verbreidend geloof in het einde van wetenschap als ideologie.

We beginnen met een korte beschrijving van de ontwikkelingen in het natuurbeleid van het Ministerie van LNV in de jaren negentig, voorzover deze relevant zijn voor het politiek-filosofische debat over de maatschappelijke legitimatie van ministeries. Deze beschrijving heeft deels betrekking op de organisatiecultuur in de jaren negentig. Aangezien deze beelden deel uitmaken van de informele cultuur zijn ze moeilijk te staven met harde bewijzen. Niettemin is het voor ons nodig deze claims te maken. Wij hebben daarom de beschrijving van onze eigen waarneming ter toetsing voorgelegd aan een aantal (ex-)collega's die nauw betrokken zijn geweest bij het natuurbeleid van de afgelopen decennia. Daarnaast zullen we de juistheid van beschrijving van de informele cultuur onderbouwen door te laten zien dat sporen ervan terugkeren in cruciale nota's en concreet handelen van het ministerie.

## Traumatisch

Het laatste decennium van de twintigste eeuw begon goed voor de Directie Natuurbeheer van LNV. In 1990 verscheen het NBP, de eerste grote natuurnota die volledig onder de verantwoordelijkheid van LNV werd geschreven. Deze nota werd in de politiek, de ambtenarij en het veld goed ontvangen; geroemd zelfs als innovatief en offensief, onder andere vanwege het concept Ecologische Hoofdstructuur met haar kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones (Ponten en Jurgens 1995; Feddes e.a. 1998). Het NBP was geschreven vanuit een duidelijke visie op het natuurbeleid van de nationale overheid. Voorzover de nationale overheid een taak heeft in het natuurbeheer dient zij vooral de natuur te beschermen en de achteruitgang van soorten tegen te gaan. 'De rijksoverheid beschouwt verscheidenheid afgemeten aan de (inter)nationale zeldzaamheid van soorten en ecosystemen als het belangrijkste criterium voor de strategische beleidskeuzen' (Ministerie van LNV 1990, 39). Wellicht mede om deze reden is er in de nota relatief weinig expliciete aandacht voor afstemming van beleid met doelgroepen, hoewel een aantal keren wel degelijk de noodzaak tot overleg wordt benadrukt en er ook in de sfeer van de instrumenten niet wordt afgeweken van de bestaande lijn dat natuurbeleid voor een belangrijk deel

berust op de inzet van financiële instrumenten en de vrijwillige medewerking van doelgroepen.

'De aankoop van landbouwgronden geschiedt met toepassing van het instrumentarium, ontwikkeld in de *Relatienota* ... Uitgangspunt hierbij is dat deze duurzame relatie (landbouw/natuur) bij uitstek zal kunnen worden gevestigd indien deze gebaseerd is op vrijwillige medewerking van betrokkenen' (Ministerie van LNV 1990, 208-209).

De implementatie van het NBP verliep succesvol. Zo werd al snel besloten dat het NBP ook in lopende landinrichtingsprojecten zou worden toegepast en werd op tal van plaatsen de begrenzing van natuurgebieden alsnog aangepast aan de wensen van het NBP. Landbouwgrond werd zeker in de beginjaren op grote schaal aangekocht en het afsluiten van beheersovereenkomsten kwam na een moeizame start in die jaren goed op gang (*Natuurbalans*, RIVM 2003). Niettemin kwam er gaandeweg de jaren negentig ook weerstand en ervoer LNV een kentering, bijvoorbeeld vanwege 'Gaasterland'. Wat hierbij zeker een rol zal hebben gespeeld, zijn de ervaringen van de andere onderdelen van het ministerie, in het bijzonder de landbouw- en de visserijpoot. Voor deze onderdelen van het ministerie verliepen de laatste twee decennia van de twintigste eeuw traumatisch. Onder andere vanwege de milieuproblematiek en Europese landbouwpolitiek kwam LNV steeds vaker tegenover de traditionele achterban van boeren en vissers te staan (Dubbink en Van Zadelhoff 2002). Beide zijden voelden zich daarbij verraden en onbegrepen. Hoe dan ook, in de Directie Natuurbeheer en LNV als geheel ontstond in de jaren negentig veel aandacht voor wat werd genoemd 'sturingsdiscussies'. Onder deze noemer werden zowel van onderop als op instigatie van bovenaf vele initiatieven ontplooid, zoals lunchbijeenkomsten en werkgroepen. De vele dimensies van het sturingsvraagstuk werden daarbij niet altijd even goed gescheiden, zoals het vraagstuk van de instrumentenkeuze, de legitieme taakstelling van LNV, de noodzaak van consultatie, de gewenste houding tegenover de omgeving enzovoorts.

Mede onder invloed van deze sturingsdebatten ontstonden op het ministerie een aantal beelden die breed werden gedragen of althans sterk aanwezig waren. Het eerste was dat LNV het boetekleed paste wat betreft de maatschappelijke oppositie. Het ministerie had tot dan toe veel te autoritair, eigenmachtig en eigenzinnig opgetreden. Een term als *command and control*-sturing werd nogal eens gebruikt om deze verkeerde vorm van sturing te duiden (Huitema en Hinszen 1989). Een tweede beeld was dat een nieuwe wijze van sturen dé oplossing zou zijn voor de ontstane problemen. Kernwoorden van deze nieuwe wijze van sturen zijn overleg, consensus, compromis, LNV niet boven de partijen maar naast de partijen, luisteren naar de samenleving, communicatie en afstemming met doelgroepen. Deze zienswijze werd in de jaren negentig ook bij andere ministeries dominant. Zo richtte het Ministerie van VROM het bureau Pegasus op, speciaal gericht op interactieve beleidsvorming.

Uiteraard kwam er intern oppositie tegen de juistheid van deze beelden. Een significant aantal ambtenaren en met name ook sommige architecten van het NBP wezen

erop dat het overdreven was het ministerie van *command and control*-praktijken te betichten, zeker in relatie tot het natuurbeleid waarbij vooral met een grote zak met geld wordt gerinkeld om dingen gedaan te krijgen. Daarnaast werd erop gewezen dat afstemming en consensus met maatschappelijke partijen geen doelen op zich kunnen zijn. Een te grote nadruk hierop kan zelfs schadelijk zijn voor het natuurbeleid daar het belang van de natuur en de belangen van maatschappelijke partijen niet noodzakelijk samenvallen. Om deze redenen werd vanuit deze hoek het belang van autonomie en eigen verantwoordelijkheid van het ministerie benadrukt.

Het is niet zo makkelijk uit te maken welk van deze twee kampen in het sturingsdebat het pleit won. Het is verstandig hier een onderscheid te maken tussen het niveau van het handelen en het niveau van het spreken. Wat betreft het *handelen* van LNV zijn voorbeelden aan te wijzen waar de invloed van de nieuwe sturingsbeelden duidelijk aanwijsbaar is. Het meest in het oog springende voorbeeld is Operatie Boomhut. Dit omvangrijke project werd in 1998 gelanceerd mede als voorbereiding op het maken van de nota *Natuur bos en landschap in de 21<sup>ste</sup> eeuw* (NBL21), de beoogde opvolger van het NBP. Eén van de hoofddoelstelling van Operatie Boomhut was 'de maatschappelijke vraag naar natuur te verkennen en te bevorderen dat de wensen duidelijk kenbaar kunnen worden gemaakt' (Dubink en Huitzing 1999, 78). Een ander duidelijk voorbeeld is de ontstaansgeschiedenis en de aanvankelijke opzet van NBL21 zelf. Toen LNV in 1999 daadwerkelijk begon met het schrijven van deze beoogde opvolger van het NBP probeerde het projectteam duidelijk afstand te nemen van de wijze waarop (het team meende dat) in het NBP beleid was gemaakt. NBL21 zou, anders dan het NBP, moeten worden afgestemd op 'de wensen van mensen'. In het kader van dit streven werd onder andere in het proces grote nadruk gelegd op interactieve beleidsvorming.

### Eigenzinnig optreden

Een ander voorbeeld waaruit de invloed van het nieuwe sturingsdenken blijkt, is de omgang met bepaalde dossiers waarvan LNV vreesde dat botsingen met maatschappelijke groepen onvermijdelijk zouden zijn, zoals de trage gang van zaken bij de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden eind jaren negentig en het uitblijven van een inhoudelijke uitwerking van het compensatiebeginsel. Deze werd al in het Structuurschema aangekondigd, maar heeft tot op heden niet plaatsgevonden. De behoedzame en terughoudende omgang met het compensatiebeginsel had onder andere tot gevolg dat bij het uitdiepen van de Westerschelde, de Europese Commissie de maatregelen die LNV had voorgesteld ter compensatie van de natuur onvoldoende achtte en van de hand wees.

Toch kan ondanks deze voorbeelden niet zomaar worden geconcludeerd dat op het niveau van het handelen de nieuwe denkbeelden zegevierden. De situatie is complex. Er zijn namelijk op het niveau van het handelen ook genoeg voorbeelden te geven waaruit blijkt dat belangrijke krachten binnen LNV de nieuwe denkbeelden over sturing met een korrel zout namen of zelfs volledig negeerden. Een voorbeeld is

het Programma Beheer (1997). De inhoud en totstandkoming van dit nieuwe subsidiestelsel voor de natuur wordt door velen gezien als een typisch staaltje eigenzinnig en eigengereid optreden van LNV. Een ander voorbeeld is de verdere geschiedenis van NBL21. Een conceptversie van het plan werd in juni 1999 naar de Rijksplanologische Dienst gestuurd onder de titel *Conceptplan natuur bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw* (Ministerie van LNV 1999). Daar werd het zo fel bekritiseerd dat LNV het introk. Het tweede natuurbeleidsplan kwam uiteindelijk uit in 2000 onder de titel *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV 2000). De totstandkoming van deze nota was veel minder behangen met het nieuwe elan van NBL21.

Als we onze aandacht echter volledig richten op het in nota's en andere geschriften neergelegde vertoog over natuurbeleid dan kan echter wel worden volgehouden dat de nieuwe denkbeelden dominant werden in de jaren negentig. Enerzijds zijn er geen officiële documenten voorhanden waarin het belang van afstand, autonomie en eigen verantwoordelijkheid vooropstaan. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* neemt bijvoorbeeld impliciet wel afstand van NBL21 op dit punt, maar dat uit zich niet of nauwelijks op het niveau van het spreken. Anderzijds zijn er vele documenten voorhanden waarin het belang van consensus en communicatie en niet-autoritair gedrag worden bepleit. Een voorbeeld is een boek, geschreven door de toenmalige directeur Natuurbeheer, dat eind jaren negentig onder de veelzeggende titel *Our common journey. A pioneering approach to cooperative environmental management* verscheen. Twee andere voorbeelden zijn *Sturing op maat* uit 1994 en *Een zorg en een droom* uit 1998. Uit beide laatste geschriften is ter illustratie een citaat toegevoegd.

'Een analyse van de sturing in de afgelopen decennia leert dat de overheid zich als dominante stuurder van de milieuproblematiek in de landbouw heeft opgesteld. In het handelen van de overheid stond het beeld van een "maakbare samenleving" voor ogen, hetgeen ook algemeen maatschappelijke werd geaccepteerd. ... Communicatie met boeren, hun organisaties en allerlei andere betrokkenen vond geïsoleerd plaats. Het overleg was niet gericht op het bereiken van consensus over de aard en omvang van het probleem, en de oplossing ervan. (Echter) ... toegenomen individualisering, maatschappelijke complexiteit en turbulentie, maar ook veranderende institutionele verhoudingen leiden al enige tijd tot discussie in brede kring over de rol en het optreden van de overheid' (Ministerie van LNV 1994, 3-4).

'Een samenleving die dynamischer en complexer wordt, is ook steeds minder goed stuurbaar. (...) (D)it noodzaakt de overheid om meer dan ooit op voet van gelijkheid met vele maatschappelijke partijen ... te communiceren en te onderhandelen. De inzet daarbij is draagvlak zien te verwerven over een gemeenschappelijke perceptie van het probleem, maar óók over de richtingen waarin de oplossingen besloten liggen. (...) Belangrijk voor het verwerven van draagvlak is dat met alle partijen zoveel mogelijk consensus wordt bereikt' (directeur-generaal De Leeuw in Dirven 1998, 3).



Het sturingsdebat zoals gevoerd op LNV in de jaren negentig is op vele manieren te interpreteren. Onze claim is dat het deels ook een politiek-filosofisch debat is geweest over de legitimiteit van het handelen van ministeries in de discretionaire ruimte. Daarbij kwamen – hoe ongearticuleerd ook – twee inhoudelijke visies op maatschappelijke legitimatie tegenover elkaar te staan. In de ene staat het sluiten van compromissen centraal, in de andere autonome standpuntbepaling. Binnen LNV werd tenminste op het niveau van het vertoog het pleit gewonnen door de eerste visie. Deze visie is, zeker op de werkvloer, nog steeds sterk aanwezig op het ministerie: maatschappelijke legitimering en overleg met maatschappelijke partijen worden nog steeds in elkaars verlengde gezien. Hiertegenover verdedigen wij de stelling dat politiek-filosofisch grote vraagtekens geplaatst moeten worden bij deze invulling van het idee van maatschappelijke legitimatie.

Om onze stellingname te verdedigen zullen we eerst twee visies op maatschappelijke legitimatie articuleren, die geënt zijn op de sturingsdiscussie binnen LNV. Wij hebben deze visies de compromisvisie en de autonomievisie genoemd. Vervolgens zullen we onze politiek-filosofische voorkeur voor de autonomievisie onderbouwen. Daarbij moet worden aangetekend dat het niet mogelijk is om in het kader van dit artikel enerzijds een volledige moreel-politieke kritiek op de compromisvisie uit te spellen en anderzijds de juistheid van de autonomievisie moreel-politiek volledig te onderbouwen. We zullen er daarom twee aspecten uitlichten. Eerst zullen we laten zien dat er belangrijke moreel-politieke kritiek op de compromisvisie mogelijk is. Daarna laten we zien dat een belangrijk en voor de hand liggend punt van kritiek op de autonomievisie gepareerd kan worden (zie ook Dubbink en Van Zadelhoff 2002).

De compromisvisie en de autonomievisie zijn twee visies op de maatschappelijke legitimiteit van LNV in de discretionaire ruimte. Compromis en autonomie verschillen daarbij in de wijze waarop deze aanvullende legitimatie inhoudelijk gestalte moet krijgen. Volgens de compromisvisie impliceert maatschappelijke legitimatie vooral de plicht om met betrokken partijen te overleggen en met hen tot een *consensus* te komen aangaande beleid of besluiten. In dit zoekproces naar een consensus geldt een aantal uitgangspunten. Zo moet het belang van iedereen die door beleid wordt getroffen in principe worden meegewogen. Er vindt daarbij vooraf geen toetsing van belangen en wensen plaats; elk belang is legitiem. Zowel publieke als private belangen tellen dus mee. Om deze reden kan de consensus een *compromis* worden genoemd. Een tweede, hiermee samenhangende plicht van de compromisvisie betreft de positie van een ministerie. Volgens de compromisvisie mag een ministerie zich in de onderhandelingsprocessen geen bijzondere rol of status toekennen. Zijn positie is nevensgeschikt. Dat wil uiteindelijk niet zeggen dat de rol van een ministerie volgens deze visie onbelangrijk is. Een ministerie heeft een cruciale rol als procesbewaker, regisseur en ontwerper van het compromis.

## Autonomievisie

Volgens de autonomievisie impliceert een adequate maatschappelijke legitimatie vooral dat een ministerie verplicht is zijn beleid en zijn besluiten tegenover de burgers met goede argumenten te verdedigen. Voor de bepaling van de juistheid van een argument zijn daarbij een aantal criteria relevant. Om te beginnen blijkt uit een goed argument dat een ministerie zich vergewist van zijn positie en identiteit als publieke organisatie. Dit betekent met name dat goede argumenten publieke overwegingen betreffen. Private belangen zijn geen goede argumenten in deze context. Daarnaast blijkt uit een goed argument dat een ministerie zich laat leiden door de waarden en normen die in een liberale democratie moeten worden verdedigd. Ook geldt dat een goed argument rekening houdt met het specifieke liberaal-democratische bestaansrecht van een ministerie. Dit betekent vooral dat een ministerie altijd rekening moet houden met zijn maatschappelijke takenpakket. Het geheel van deze criteria maakt duidelijk dat overeenstemming met en consensus tussen maatschappelijke partijen niet van doorslaggevend belang is voor de autonomievisie – zeker niet als deze partijen vooral private belangen verdedigen. Toch wil dit ook weer niet zeggen dat in deze visie de omgeving volkomen genegeerd mag worden: een ministerie moet zich laten inspireren door de (gedeelde) waarden van betrokken partijen. Het mag zich echter nooit laten leiden door de concrete belangen van deze partijen. De autonomievisie kent aan een ministerie ook een duidelijke plicht toe als het gaat om zijn positie tegenover andere partijen. Deze plicht is om juist vanwege zijn publieke aard zelfstandig en onafhankelijk beleid te maken. Een recent rapport van de WRR is wat dit aangaat in de geest van de autonomievisie geschreven:

‘Hoe beperkt de sturingsmogelijkheden van de overheid ook mogen zijn, hoe gelijkwaardig aan andere maatschappelijke partijen de overheid daardoor soms lijkt, ook binnen de moderne samenleving is zij de enige partij die gelegitimeerd is om namens de samenleving als geheel dwingend te bepalen welke publieke belangen moeten worden behartigd. En het is de opdracht van de overheid te interveniëren, indien zij van oordeel is dat die belangen onvoldoende tot hun recht komen en er derhalve sprake is van een publiek belang. In dat opzicht is de overheid niet slechts een van de actoren binnen het maatschappelijk verkeer, maar een bijzondere’ (WRR 2000, 57).

## Compromisvisie

De compromisvisie lijkt het toonbeeld van democratie. De overheid moet zo veel mogelijk met alle betrokkenen communiceren en streven naar consensus in besluitvorming. Een groot probleem van de compromisvisie is echter dat zij onvoldoende rekenschap geeft van het feit dat consensus onbereikbaar is in de politieke realiteit van alledag; zeker als elke actor zowel zijn publieke als private belangen op tafel mag leggen. Ex-directeur-generaal De Leeuw van LNV geeft in het eerder aangehaalde citaat

aan wat er in dat onvermijdelijke geval moet gebeuren: dan moet een ministerie zijn toevlucht zoeken tot *onderhandelingen*. Moreel-politiek gezien is het grote probleem van onderhandelingen dat daarin niet alleen argumenten tellen. Macht wordt dan ook een belangrijke factor. Met andere woorden: in het enkele geval dat er op basis van argumentatieve consensus tot een besluit gekomen kan worden, is er wellicht niets tegen op de compromisvisie (mits er zekerheid is dat alle relevante belangen vertegenwoordigd zijn). In de meeste gevallen zal er echter geen consensus worden bereikt. In die gevallen is het grote gevaar van de compromisvisie dat een ministerie macht en argumenten met elkaar gaat verwarren, en uiteindelijk in zijn beleid tot niets anders komt dan het nabootsen van bestaande machtsverhoudingen. Terwijl het juist de taak is van de overheid als geheel om zich in het licht van liberaal-democratische waarden teweer te stellen tegen bestaande machtsverhoudingen.

Deze kritiek is al veel eerder onder woorden gebracht door Philip Selznick (1949, 1992), in het kader van zijn casestudy over de Tennessee Valley Authority (TVA). Het is interessant deze casus kort te schetsen. De TVA was een publieke onderneming die in de jaren dertig van de vorige eeuw door de federale overheid van de Verenigde Staten in het leven werd geroepen om de ontwikkeling van een aantal arme zuidelijke staten te ondersteunen. Naast het kanaliseren van de Tennessee River, het opwekken van elektriciteit en het maken van kunstmest, waren natuurbescherming, agrarische ontwikkeling en de sociaal-economische ontwikkeling van de regio (in het bijzonder die van achtergestelde groepen, zoals arme boeren) de belangrijkste doelstellingen van de TVA. Aangezien vergelijkbare projecten nogal eens waren mislukt, koos de TVA vanaf haar ontstaan voor een *grassroots* filosofie: men zou bij alle beslissingen steun, instemming en medewerking van lokale groepen zoeken. Selznick laat in zijn studie om te beginnen zien dat de doelstellingen van de TVA gaandeweg een heel specifieke interpretatie kregen, zodanig dat zelfs sprake was van verschuiving van doelstellingen. Terwijl bij de oprichting van de TVA in 1933 bijvoorbeeld het 'stimuleren van agrarische ontwikkeling' als belangrijk secundair doel was geformuleerd, bleek de organisatie in 1949 alleen de transitie van akkerbouw naar veeteelt door middel van voorbeeldprojecten te stimuleren. De *facto* hielp zij daardoor alleen de rijke blanke boeren. Voor de grote meerderheid van arme (zwarte) akkerbouwers werd niets gedaan. Deze hadden behoefte aan directe hulp (zaaigoed, goedkope subsidies etc.) en konden de risico's die samenhangen met een transitie naar veeteelt niet nemen. Daarnaast laat Selznick echter zien dat de typische ontwikkeling die de TVA doormaakte nauw samenhang met de *grassroots* filosofie. De TVA was na vijftien jaar volledig gegijzeld door machtige lokale groepen.

Selznicks studie uit 1949 had vooral een *verklarende* pretentie. Hij verklaarde de verschuiving in doelstellingen binnen TVA door te wijzen op de machts- en afhankelijkheidsfactoren waarmee de TVA te maken kreeg. De TVA móest – volgens heersende machtspolitieke inzichten – haar doelstellingen wel afstemmen op de wensen van machtige groepen in de omgeving, omdat de organisatie anders door gebrek aan strategische steun niet zou hebben kunnen functioneren. In zijn latere werk kiest

Selznick (o.a. 1992) steeds explicieter voor een *moreel-politieke* insteek. Als zodanig verwerpt hij de *grassroots*filosofie, precies vanwege het probleem dat consensus ontaardt in onderhandeling en in het onderhandelingsproces uiteindelijk geen verschil meer kan worden gemaakt tussen argumentatieve consensus en machtspolitieke compromissen. Volgens Selznick is dit des te erger in geval van publieke organisaties die geacht worden het algemeen belang te verdedigen. Daarom wijst Selznick de *grassroots*filosofie uiteindelijk af als legitimatie. Zij lijkt wel democratisch, maar is het uiteindelijk niet. Wij sluiten ons bij deze opvatting aan.

Ook de autonomievisie kan vanuit verschillende perspectieven onder kritiek worden gesteld. Zo kan worden betoogd dat de autonomievisie machtspolitiek gezien naïef is: ministeries kunnen zich geen autonomie veroorloven. Op deze positie is nogal wat af te dingen. Om te beginnen keert de autonomievisie zich niet tegen het sluiten van compromissen, maar tegen compromissen waarin een ministerie zijn eigen verantwoordelijkheid niet scherp in de gaten houdt. Met andere woorden: de autonomievisie eist aandacht voor de kwaliteit van het compromis. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of autonomie geen voorwaarde voor overleven is, zeker als de lange termijn in ogenschouw wordt genomen. Door de identificatie met bepaalde groepen reageerde de TVA in de jaren zestig en zeventig niet adequaat op de verschuivende machtsbalans, waarbij onder andere natuur- en milieuorganisaties steeds machtiger werden. De organisatie werd daardoor vleugellam. Vanwege de *moreel-politieke* invalshoek van dit artikel, gaan we echter niet dieper op deze machtspolitieke facetten in.

Een belangrijk *moreel-politiek* bezwaar tegen de autonomievisie is dat het een vrije vlucht van ideeën kan impliceren van een beperkte groep niet-gekozen beleidsverantwoordelijken die haar eigen particuliere visie tot 'publiek belang' verklaart. Volgens Keulartz (1995) was dat precies wat er gebeurde met het natuurbeleid ten tijde van het NBP uit 1990. Doordat milieu en natuur zeker in de late jaren tachtig en in de jaren negentig onaantastbare onderwerpen waren, kon een kleine groep ambtenaren, gedekt door hun wetenschappelijke aura, haar eigen visie op natuur doordrukken. Wij menen dat dit gevaar reëel is. Toch kan het, hoe reëel ook, geen reden zijn om de autonomievisie af te wijzen. Dit probleem doet zich immers vooral voor als publieke organisaties gevrijwaard zijn van de plicht om hun beleid en hun keuze met goede argumenten te onderbouwen. Deze plicht tot onderbouwing is echter juist de kern van de autonomievisie. Daarbij geldt dat binnen de autonomievisie zware eisen kunnen worden gesteld aan de volledigheid van een argumentatie. Wij menen dat, gelet op het gevaar van eigenstandig optreden door de ambtenarij, een adequate legitimatie gegeven moet worden ten aanzien van liberaal-democratische, beleidshistorische en institutionele aspecten.

### Piecemeal

Het *liberaal-democratische* aspect houdt in dat een ministerie de keuze van zijn (discretionaire) doelen expliciet in het licht van liberaal-democratische waarden moet legitime-

ren. Dit aspect impliceert onder andere dat het uitsluitend publieke overwegingen kan meenemen in zijn argumentatie. Strikt private belangen vertegenwoordigen als zodanig geen liberaal-democratische waarde. Met het *beleidshistorische aspect* bedoelen we dat een ministerie moet laten zien dat de keuze van zijn doelstellingen past in de traditie die geldt voor het betreffende beleidsveld en de betreffende organisatie. Dit houdt geen verbod op verandering in, want beargumenteerde wendingen kunnen passen in een traditie. Het is wel de erkenning van de gedachte dat *piecemeal* opereren het beste is voor ministeries met discretionaire vrijheid. Met het *institutionele aspect* bedoelen we dat een ministerie moet kunnen laten zien dat de gekozen doelstellingen harmoniëren met de legitimatie van het *bestaansrecht* van de organisatie. De gekozen doelstellingen moeten passen bij zijn opdracht. In de context van een liberale democratie betekent dit onder andere dat een ministerie geen doelen mag kiezen die ook op een andere wijze gerealiseerd kunnen worden. De liberale democratie zweert immers bij het principe van zelfregulering: publieke voorzieningen komen pas in beeld als het echt niet anders kan. Wij menen dat mede door deze aanvullende eisen het gevaar van eigenmachtig optreden geneutraliseerd kan worden.

Het is onmogelijk om in het kader van dit artikel een volledig afgerond pleidooi voor de autonomievisie en tegen de compromisvisie te onderbouwen. Tot dusver hebben we enerzijds belangrijke moreel-politieke kritiek op de compromisvisie verwoord en anderzijds laten zien dat op zich terechte kritiek op de autonomievisie ondervangen kan worden. Een laatste stap die we in dit artikel willen zetten ter onderbouwing van de autonomievisie is te laten zien dat men met behulp van de autonomievisie beter in staat is bepaalde facetten van het sturingsdebat te begrijpen en verklaren. Aan deze stap ligt de gedachte ten grondslag dat de politiek-filosofische visies zoals de compromisvisie en de autonomievisie ook een rol spelen bij de wijze waarop actoren de werkelijkheid begrijpen en verklaren. Onze claim is dat de autonomievisie beter gereedschap aandraagt om de werkelijkheid te duiden dan de compromisvisie. Ter onderbouwing van deze claim keren we nogmaals terug naar de sturingsdiscussies op LNV in de jaren negentig. De advocaten van de compromisvisie stelden in dit kader dat we de maatschappelijke onvrede die LNV ervoer over het beleid moeten verklaren uit gebrek aan overleg en communicatie en het zoeken naar consensus door het ministerie. *Command and control* was de boosdoener. Deze verklaring werd binnen LNV breed gedragen, maar goedbeschouwd staat zij zwaar uit het lood met de feiten. Om te beginnen kent het natuurbeleid behoudens de Europese regelgeving geen dwingende instrumenten. Subsidies zijn het hoofdinstrument. De inzet van meer dwang is hooguit ooit eens 'in studie genomen' (Ministerie van L&V 1974, 39). Van die studie is echter nooit meer iets vernomen. Daarnaast is het grote onzin te beweren dat LNV niet communiceerde, niet overlegde en geen compromissen sloot in de periode van het NBP en ervoor. Ambtenaren – of in ieder geval Nederlandse ambtenaren – verdienen sinds jaar en dag hun brood met het bakken van compromissen. LNV was na 1945 lange tijd kampioen in dit spel. Niet voor niets werd alom gesproken van het 'groene front': de innige samenwerking tussen boeren, maatschappelijke organisaties en het

ministerie. Met andere woorden: de analyse die de basis vormt voor de compromisvisie is historisch onjuist.

Enerzijds plaatsen deze overwegingen de compromisvisie in een ander daglicht. Het lijkt bij nader inzien niets nieuws te zijn. Verklaart dat wellicht waarom de compromisvisie zo gemakkelijk ingang vond op het ministerie? Ook is het op zijn minst verdacht dat de compromisvisie precies die handelswijze legitimeert die ook al om machtspolitieke redenen als onvermijdelijk werd beschouwd. Anderzijds wordt duidelijk dat een subtielere verklaring nodig is om de maatschappelijke onvrede te kunnen duiden. De autonomievisie biedt die verklaring. Als we namelijk vanuit de autonomievisie naar de maatschappelijke onvrede kijken dan kan de door LNV ervaren scepsis, onverschilligheid en vijandschap worden geduid als een reactie op het feit dat LNV zijn beleid door de jaren heen onvoldoende heeft *gelegitimeerd*. Als gevolg daarvan is er – ondanks overleg en compromis – door de omgeving op LNV geen peil te trekken en kan het overkomen als een eigenzinnig en onberekenbaar ministerie dat beleid zomaar kan wijzigen. Deze stelling kan worden ondersteund met een korte beschrijving en analyse van de belangrijkste natuurnota's. Opvallend genoeg ontbreekt echter zelfs in de nota's de legitimatie voor beleid. LNV is gewoon te vertellen welke keuzes het gemaakt heeft. Een adequate legitimatie van deze keuzes blijft achterwege.

De Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud – de 'Relatienota' – wordt meestal gezien als de eerste volwaardige natuurnota. In de nota wordt de keuze om op rijksniveau natuurbeleid te maken als volgt verdedigd:

'... de aandacht, die deze problematiek bij brede lagen van de bevolking heeft verkregen, gevoegd bij een toenemende waardering voor natuur en landschap als zodanig, ... (hebben) ertoe bijgedragen, dat het natuur- en landschapsbehoud zich heeft ontwikkeld tot een erkend streven van een groot maatschappelijk gewicht' (Ministerie van L&V 1974, 13).

Kort gezegd maken de schrijvers van de nota – waaronder het toenmalige L&V – natuurbeleid in ieder geval in belangrijke mate afhankelijk van de aanwezigheid van bepaalde wensen in de samenleving. De Relatienota werd opgevolgd door het *Structuurschema natuur- en landschapsbehoud*. Het beleidsvoornemen tot deze nota verscheen in 1980, onder de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM). De regeringsbeslissing verscheen in 1984 onder de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (Ministerie van LNV 1984). In het *Structuurschema* wordt rijksbeleid op natuurgebied verdedigd met een beroep op de noodzaak dat ecosystemen beschermd moeten worden vanwege hun functies voor de samenleving. Met deze exclusieve keuze voor het ecologische perspectief voerde het eerste *Structuurschema* een opmerkelijke verschuiving in de legitimatie door. De overheid stelde zich op het standpunt dat de belangen van de natuur moeten worden verdedigd, ook al zakt de interesse van mensen hiervoor in. Natuur is een abstract algemeen belang dat te allen

tijde verdedigd moet worden, net zoals bijvoorbeeld mensenrechten. Tekenend hiervoor is dat onder de kop 'Motieven voor het natuurbeleid' niet wordt ingegaan op maatschappelijke behoeften, maar dat de functies van de natuur worden opgesomd als 'bossen hebben een belangrijke klimaatregulerende functie' en 'natuurgebieden spelen een belangrijke rol in de strijd tegen erosie' (Ministerie van LNV 1984, 28-30).

### Natuur voor mensen

Het Natuurbeleidsplan (NBP) uit 1990 – de eerste grote nota die volledig onder de verantwoordelijkheid van LNV is geschreven – zet de lijn van het Structuurschema voort. Nationaal natuurbeleid wordt gerechtvaardigd met een objectivistisch getoonzette ecologische probleemanalyse. Een nieuw aspect van de nota is dat wordt gepoogd de rijkstaak op het gebied van natuurbeleid duidelijk af te bakenen. In dit kader wordt het beschermen van de EHS typisch een rijkstaak genoemd, terwijl bijvoorbeeld de bescherming van stadsnatuur en de aanleg van recreatienatuur buiten de nota worden geplaatst. Deze typen natuur zijn belangrijk maar behoren niet op het bord van de rijksoverheid. Na een roerige voorgeschiedenis rolde in 2000 de opvolger van het NBP van de persen. In *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (NVM) wordt het natuurbeleid ten dele opnieuw gefundeerd met een als objectief gepresenteerde ecologische probleemanalyse. Niettemin is er ook sprake van een duidelijke verschuiving in de legitimatie van beleid. In *Natuur voor mensen* wordt bijvoorbeeld gesteld 'dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn' (Ministerie van LNV 2000, 1). Tevens stelt men dat het 'uitgangspunt daarbij is dat de "kaders van bovenaf" in balans moeten zijn met eigen invulling van onderop' (Ministerie van LNV 2000, Beleidsprogramma, 1).

Wat opvalt aan deze korte weergave van de nota's is dat het beleid pover wordt gelegitimeerd. Wat het *beleidshistorische aspect* betreft, zien we bijvoorbeeld dat het beleid zich eerst baseerde op 'de aandacht voor deze problematiek in brede lagen van de bevolking'. Vervolgens koos men vanaf het Structuurschema voor een geabstraheerd ecologisch perspectief om vervolgens vanaf het NBL21-concept de wensen van mensen weer een centrale plaats te geven. Geen van deze omwentelingen wordt in hun context verklaard. LNV heeft misschien redenen voor de diverse omslagen in beleid maar deze worden niet gedeeld met de burger. Kijken we naar het *liberaal-democratische aspect* dan valt op dat LNV goed is in het opsommen van doelstellingen op het gebied van natuur en landschap. De legitimatie van deze doelstellingen blijft echter onder de maat. In het ene geval beperkt men zich tot abstracte en objectivistisch getoonzette beschrijvingen van de functies van de natuur. In het andere geval wordt gewezen op de wensen van mensen. In beide gevallen ontbreekt een koppeling naar relevante liberaal-democratische waarden; alsmede een rechtvaardiging tegenover burgers die andere natuurvisies aanhangen, de relatie tussen mens en natuur fundamenteel anders begrijpen en/of de problemen en oplossingen op een andere manier definiëren.

De situatie verbetert niet noemenswaardig als we het institutionele aspect in ogen-schouw nemen. LNV maakt nooit voldoende duidelijk waarom het bepaalde proble-men of taken tot de zijne c.q. tot die van de rijksoverheid rekent. De Relatienota beperkt zich tot de zinsnede dat natuur een streven van groot maatschappelijk gewicht is geworden. Voor het toe-eigenen van een rijkstaak in een liberale democratie is dat echter veel te weinig en veel te onbepaald. De nota NVM besteedt wel even aandacht aan deze kwestie. In de nota wordt gesteld dat

‘de overheid ... een belangrijke verantwoordelijkheid (heeft) bij de bescherming en versterking van de natuur. Natuur (in brede zin) is in beginsel een collectief goed, omdat de gehele samenleving - nu en in de toekomst - profiteert en omdat de natuur niet automatisch via het vrije spel van maatschappelijke krachten totstandkomt of behou-den blijft’ (Ministerie van LNV 2000, 1).

Dit beginsel staat echter op gespannen voet met de specifieke keuzes die in de nota worden gemaakt. Als de kwetsbare natuurwaarden de legitimatie voor rijksnatuurbe-leid vormen, dan is de keuze voor de verbreding van het natuurbeleid ongerijmd. ‘Wensen van mensen’ kunnen in het algemeen prima worden overgelaten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten. Hetzelfde geldt voor de geconstateerde ‘knel-punten ... in de beschikbaarheid van natuur voor mensen in hun directe woonomge-ving’. Zo’n probleem is op maat gesneden van andere bestuurslagen, niet van LNV.

### Legitimatie

Al met al lijken we te kunnen constateren dat LNV duidelijk tekortschiet in de legiti-matie van zijn natuurbeleid. Dit inzicht kan met behulp van de autonomievisie wor-den gearticuleerd en verklaart wellicht beter waarom LNV wordt geconfronteerd met maatschappelijke onvrede over vermeend gebrek aan overleg of vermeend autoritair gedrag. LNV overlegt veel te weinig goede argumenten voor zijn keuzes. Als gevolg daarvan kan in die buitenwereld de gedachte postvatten dat de organisatie niet zozeer autonoom als wel eigengereid is. Ook geeft die gebrekkige legitimatie voeding aan de vaak gehoorde klacht dat beleidsdoelen en beleidswijzigingen van LNV (mede) zijn ingegeven door overwegingen die samenhangen met het lot van LNV als ministerie en niet zozeer met het lot van de Nederlandse natuur.

In dit artikel hebben we twee visies op de maatschappelijke legitimatie van ministeries onderzocht, te weten de compromisvisie en de autonomievisie. Het debat over deze visies hebben we geplaatst in het kader van de theorievorming over de poli-tiek-theoretische positie van ministeries. Ons uitgangspunt is de stelling dat ministe-ries tegenover de politiek onvermijdelijk discretionaire handelingsruimte verkrijgen en dat deze organisaties daarom een aanvullende maatschappelijke legitimatieplicht hebben. Volgens de compromisvisie betekent maatschappelijk legitimeren zoeken naar consensus met betrokkenen; volgens de autonomievisie impliceert maatschap-



pelijke legitimatie het verdedigen van beleid met goede argumenten. Het onderscheid tussen compromisvisie en autonomievisie, geplaatst in het kader van de maatschappelijke legitimatie van ministeries, maakt het mogelijk een deel van de complexe 'sturingsdiscussie' te begrijpen en te bekritisieren zoals deze in de jaren negentig werd gevoerd op het Ministerie van LNV, onder andere in relatie tot het natuurbeleid. Toen maakte het ministerie – op het niveau van het spreken over legitimatie – een duidelijke keuze voor de compromisvisie. Dit artikel is juist een pleidooi voor de autonomievisie. We hebben laten zien dat aan de compromisvisie een groot nadeel kleeft en dat de autonomievisie bepaalde kritiek kan pareren. Tevens hebben we laten zien dat met behulp van de autonomievisie een betere verklaring gegeven kan worden voor het begrijpen van de aard van de maatschappelijke onvrede met LNV in de jaren negentig.

#### Literatuur

- Albrow, M. (1970) *Bureaucracy*. Londen.
- Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen en P.J. van der Reest (1995) *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*. Wageningen, IKC Natuurbeheer.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haverman, A.J.F.M. van Opstal, F.J. van Zadelhoff (2001) *Handboek natuurdoeltypen*. Wageningen, Expertisecentrum LNV.
- Blau, P. (1955) *The dynamics of bureaucracy. A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago, University of Chicago Press.
- Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle, Tjeenk Willink.
- Cörvers, R. (2001) *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*. Proefschrift Universiteit Utrecht. Maastricht, Shaker Publishing.
- Commissie van externe deskundigen (1992) *Op weg naar een groene balans. Rapport van de commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van LNV (commissie-Kroes)*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Crinice le Roi, R. (1971) *De vierde macht. De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*. Baarn.
- Dirven, J.M.C. en L.J.H. Kusiak (1998) *Een zorg en een droom*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Dubbink, W. en F.J. van Zadelhoff (2002) *Autonomie en compromis. Twee visies op legitimiteit*. *Filosofie & Praktijk* XXIII/4, pp. 19-37.
- Dubbink, W. en D. Huitzing (1999) *Wandelen in Natuur en landschap van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Natuur en natuurbeleid filosofisch bekeken*. Reeks Operatie Boomhut nummer 9. Wageningen, IKC-N/LNV.
- Etzioni-Havely, E. (1983) *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*. Londen, Routledge and Kegan Paul.
- Feddes, F., R. Herengreen, S. Jansen, R. van Leeuwen en D. Sijmons (1998) *Oorden van onthouding*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- Horstman, K. (2000) *Preventie na 2000. Tussen wetenschap en het goede leven*. *Tijdschrift voor Geneeskunde* LXXVIII/2, pp. 108-113.
- Jongh, P. de en S. Captain (1999) *Our common journey. A pioneering approach to cooperative environmental management*. Londen, Zed Books.
- Huitema, D. en J.J.P. Hinszen (1989) *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*. Enschede, Twente University Press.

- Keulartz, J. (1995) *Strijd om de natuur. Kritiek van de radicale ecologie*. Amsterdam/Meppel, Boom.
- Ministerie van L&V (1974) *Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud*. Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beleid inzake de uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische landschappen. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1974-1975, 13.285, nr. 1 en 2.
- Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (1984) *Structuurschema natuur- en landschapsbehoud*. Deel D: regeringsbeslissing. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 16820, nr. 3 en 4.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990) *Nationaal Natuurbeleidsplan*. Regeringsbeslissing. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1989-1990, 21149, nr. 2-3.
- Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (1994) *Sturing op maat. Een nieuwe benadering van milieuproblemen in de primaire land- en tuinbouw*. Interne notitie. Den Haag, LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995) *Ecosystemen in Nederland*. Den Haag, LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997) *Programma Beheer*. Den Haag, LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999) *Conceptnota Natuur bos en landschap in de 21ste eeuw*. Interne notitie. Den Haag, LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000) *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Nota Natuur bos en landschap in de 21ste eeuw. Den Haag, LNV.
- Mouzelis, N.P. (1967/1975) *Organization and bureaucracy. An analysis of modern theories*. Londen, Routledge and Kegan Paul.
- Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1978) *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York, Harper and Row Publishers.
- Ponten, J.A.W.M. en V. Jurgens (1995) *Krijgt Nederland de natuur die het verdient?* Milieu en Recht XII/november, pp. 192-196.
- RIVM (2003) *Natuurbalans*. Alphen aan de Rijn, Kluwer.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Sage.
- Scott, W.R. (1981/1998) *Organizations. Rational, natural and open systems*. Upper Saddle River, Prentice Hall International.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the grassroots*. Berkeley, University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration. A sociological interpretation*. New York, Harper and Row Publishers.
- Selznick, P. (1992) *The moral Commonwealth. Social theory and the promise of community*. Berkeley, University of California Press.
- Turner, S. (2001) *What is the problem with experts?* *Social Studies in Science* XXXI/1, pp. 123-149.
- Weber, M. (1921/1972) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Windt, H. van der (1995) *En dan: wat is natuur nog in dit land?* Amsterdam/Meppel, Boom.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de Regering nr. 53. Den Haag, SDU.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering nr. 56. Den Haag, SDU.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Rapporten aan de Regering nr. 67. Den Haag, SDU.