



Heiner Schanz kijkt terug op vijf jaar Nederlands natuur- en bosbeleid

Eind juni nam hoogleraar Bos- en Natuurbeleid Heiner Schanz afscheid van Wageningen Universiteit. Vijf jaar lang onderzocht en doceerde hij de maatschappijwetenschappelijke kanten van het bos- en natuurbeheer.

Schanz heeft met erg veel genoegen in Nederland gewerkt. Maar hij verbaast zich nog steeds over twee dingen: dat natuurbeleid niet bedoeld lijkt te zijn om uit te voeren (*trying out and fading away*), en dat bosbeheerders en eigenaren maar blijven klagen dat er geen droog brood te verdienen valt in het bosbeheer.

— Geert van Duinhoven en Pieter Schmidt

Scheidend hoogleraar Heiner Schanz kan niet genoeg benadrukken dat zijn afscheid volledig is ingegeven door persoonlijke omstandigheden. Het heen en weer reizen tussen Duitsland en Wageningen was vijf jaar lang een hele opgave. Toen er dan ook een leerstoel vrij kwam aan de Albert-Ludwigs Universiteit in Freiburg im Breisgau was de beslissing moeilijk maar toch snel genomen. Hoogleraar Bos- en Natuurbeleid Schanz is eind juni vertrokken uit Wageningen. Via een paar projecten van promovendi blijft hij echter nog met een dun draadje verbonden met Wageningen Universiteit.

Natuurlijk, in Duitsland krijgt hij ook een prachtige onderzoeks- en onderwijsfunctie. Maar de open discussies, het discussiëren op basis van argumenten zal hij daar toch wel missen. “Men heeft hier in Nederland respect voor elkaars mening, men erkent elkaars positie maar de argumenten zijn het belangrijkste. Ik kan hier in Nederland inhoudelijke discussies voeren met studenten, en dan is mijn woord net zo veel waard als het hunne. Dat heb ik in Nederland de afgelopen jaren zeer gewaardeerd. Mensen staan open voor nieuwe ideeën en dan maakt het niet uit of dat idee van een student, van een hoogleraar of een minister komt.”

Schanz heeft de afgelopen vijf jaar de leerstoelgroep in een rustiger vaarwater gelooft. Toen hij aantrad kreeg de leerstoelgroep na lange tijd eindelijk weer een eigen hoogleraar. De leerstoel werd enige tijd daarvoor zelfs met opheffen bedreigd. Sinds een aantal maanden is de leerstoelgroep nu helemaal op sterkte en zijn alle beschikbare plaatsen opgevuld. Het gaat goed met de aantallen studenten en promovendi. “Ik denk inderdaad dat we nu een inhoudelijk sterke groep onderzoekers bij elkaar hebben die bezig is met interessant onderzoek. Daarom wil ik de komende jaren daar graag bij betrokken blijven via het begeleiden van die promovendi.” Nu dat hele proces van opbouw is gelukt, durft Schanz ook te zeggen dat hij in Freiburg zich volledig kan gaan richten op onderwijs en onderzoek. Want ook al gingen de managementtaken hem blijkbaar goed af, zijn hart ligt toch bij het inhoudelijke werk.

De waarom-vraag ontbreekt

Vijf jaar lang heeft Schanz zich beziggehouden met enerzijds de maatschappijwetenschappelijke kanten van het bos- en natuurbeheer en anderzijds met de economische en bedrijfskundige componenten van het bosbedrijf. In die vijf jaar heeft hij gezien hoe ontzettend goed Nederland is in het plannen maken. Neem nu de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ uit 2000. Het is volgens Schanz een interessante, diepgaande nota die biodiversiteit, landschap en bos allemaal in zich heeft. “Maar ik mis de bouseigenaren, die komen er niet in voor. Ik vraag me bovendien af wat er met het Bosbeleidsplan uit 1994 met zijn langere looptijd is gebeurd. Daar wordt niets meer over vermeld. Hoewel ik in het

algemeen vind dat het proces van beleid maken in Nederland goed verloopt, is dat proces hier dus iets ontspoord. Anders hadden ook de bouseigenaren en het bosbedrijf de hun toekomstige plek en aandacht gekregen.”

Daarnaast vindt Schanz dat er in Nederland te weinig de waarom-vraag wordt gesteld als het gaat om natuur. “Heel veel discussies gaan over de vraag wat voor natuur we willen in Nederland met natuurlijk als icoon daarvan het handboek Natuurdoeltypen. Deze discussie wordt gedomineerd door ecologen. Maar ik zou graag de discussie willen horen over waarom we eigenlijk natuur willen. Is dat vanwege de economische aantrekkelijkheid, de productiefunctie, omdat mensen die soort natuur willen, of anderszins? En deze discussie zou breed gevoerd moeten worden en niet alleen in de wetenschap. Een paar onlangs gepubliceerde promotieonderzoeken gaan over dit soort vragen. Want het blijkt steeds weer dat de maatschappij een heel andere beleving heeft bij natuur, heel afwijkend van wat er in de nota’s staat beschreven. Ik vind dat een probleem, maar je hoort daar nauwelijks discussie over.”

“Echt gebonden aan een akkoord voelt men zich niet. Heel veel innovatie gaat op die manier verloren”



Mooi Bosakkoord, maar...

En dat brengt Schanz ook meteen op een onderwerp dat daar mee samenhangt. Het punt dat er weliswaar veel beleid wordt gemaakt, maar dat dat beleid in de praktijk lang niet de invulling krijgt die het eigenlijk beoogt. “Kijk nu eens daar aan de muur. Prachtig ingelijst het Bosakkoord van 1995. Daar is echt heel Europa jaloers op. Op zo’n akkoord waar alle betrokken partijen hun handtekening onder hebben gezet, inclusief alle overheden. Dat is echt uniek. Maar wat gebeurt er? Als je na een jaar die partijen vraagt wat ze met

zo'n Bosakkoord doen, dan is het antwoord: 'Ach ja, dat was toen.' Echt gebonden aan het akkoord voelt men zich niet. Het enthousiasme voor nieuw beleid of afspraken is groot op het moment dat de afspraken gemaakt worden maar vertraagt snel. Heel veel innovatie gaat op die manier verloren. De innovatieve kracht dringt zelden door tot de werkvloer, tot de mensen om wie het gaat. Het natuurbeleid dringt niet door tot de mensen voor wie dat beleid wordt gemaakt, een Bosakkoord is een afspraak tussen organisaties en blijkt geen afspraak te zijn waar mensen zich in de praktijk van het bos- en natuurbeheer aan hoeven te houden."

Een ander voorbeeld ziet Schanz in het feit dat Nederland geen National Forest Action Plan kent, zoals besloten was tijdens de UNCED. Wel liggen er op diverse Nederlandse ambassades folders opgesteld door het Expertisecentrum van het Ministerie van LNV over hoe zo'n plan opgesteld dient te worden.

“Wat mij enorm heeft verbaasd is dat boseigenaren nauwelijks bedrijfsmatig werken.”

Onnodig technocratisch beleid

Schanz denkt dat een soort post-corporatisme hieraan debet is. Er is volgens hem een zeer groot aantal clubs, met heel veel goede, innovatieve ideeën. “Deze organisaties committeren zich aan iets, tekenen een overeenkomst, doen mee met de beleidsmakers, maar vervolgens hebben ze helemaal geen achterban of organisatie die zich ook daadwerkelijk sterk maakt voor de uitvoering. Het beleid of de overeenkomst is het resultaat en veel te vaak tevens het einddoel. Dit heeft volgens mij te maken met een erg technocratische opvatting van beleid. Voor mij is implementatie van beleid niet eenlijnig. Dat wil zeggen dat ik niet geloof in de opvatting dat je beleid maakt en dat dat dan één-op-één wordt uitgevoerd, al dan niet via verschillende overheden. Beleidsimplementatie is veel omvattender. Er komen veel meer actoren bij kijken, en er zijn veel betrokkenen met eigen belangen. En vaak zijn er meerdere overheidslagen bij betrokken: Europa met haar natuurbeleid, Nederland en zijn natuurbeleid, de provincies én de gemeenten. Bij de implementatie van beleid zal voortdurend her-onderhandeld worden. In dat onderhandelingsproces zal er dus continue nieuw beleid ontstaan. Een belangrijk feit is dat er meer actoren bij betrokken zijn, zowel overheden als particulieren. Ik denk dat door dit te ontkennen, iets wat in mijn ogen bij het natuurbeleid in Nederland gebeurt, een onnodig technocratisch beleid ontstaat.”

Vastomschreven plannen en werkelijkheid

“Het gevolg is namelijk dat je in de evaluatie en monitoring van het beleid erg technocratisch bezig moet gaan. Je ziet het

gewoon gebeuren. Het Programma Beheer bijvoorbeeld gaat helemaal uit van afrekenbare doelen die vooraf tot in detail zijn omschreven. Er is geen enkele ruimte voor onderhandeling. Beheerders zullen die en die soorten moeten scoren om in aanmerking te komen voor de subsidie en anders helaas niet. Dat soort evaluatiemethoden, financieringssystemen, moeten wat mij betreft echt op de helling omdat ze geen recht doen aan zowel de maatschappelijke werkelijkheid als aan de natuur werkelijkheid. Of neem het planningsysteem van Staatsbosbeheer. Het is prachtig hoor, maar het schiet door, het laat weinig ruimte meer voor creativiteit en wordt daarmee een technocratisch geheel waarmee je uiteindelijk geen recht doet aan de complexiteit van de ecologische en maatschappelijke processen. Het stelsel probeert alle onzekerheden weg te plannen, maar het enige wat je creëert zijn schijnzekerheden.”

Overigens is dit volgens Schanz geen Nederlands probleem dat uniek is in de wereld. Andere Europese landen worstelen met diezelfde vragen: hoe kun je minder technocratische planningsstelsels creëren? Een van de belangrijke onderzoeksonderwerpen die Schanz heeft opgezet, is juist deze zoektocht naar andere stelsels die wel werken met onzekerheden en die niet zo lineair zijn opgezet als het huidige Nederlandse stelsel. “Hoe dat er uit kan zien, weet ik nu nog niet. Het is natuurlijk een lastige kwestie: hoe kun je plannen omzetten in werkelijkheid, zonder dat je alles regelt en voldoende vrijlaat? En daarmee dus ook de onzekerheden van de natuur en de maatschappij erkent.”

Bedrijfsmatig bosbeheer?

Uiteraard heeft Schanz zich niet alleen met het beleid bezig gehouden, maar ook met het bosbedrijf zelf. Het belangrijkste dat hem is opgevallen, is het feit dat bosbeheerders zo veel klagen over de geringe opbrengsten en hoge kosten. “Dat kunnen ze dan wel vinden, maar wat mij enorm heeft verbaasd is dat boseigenaren nauwelijks bedrijfsmatig werken. Ik mis bij de meeste eigenaren compleet een boscontrolling. Ze hebben gewoon geen overzicht over de bedrijfsvoering. Ze sturen vooral op bosbeelden en helemaal niet bedrijfsmatig. En dan nog snap ik die jaarlijkse LEI-cijfers niet. Die laten jaar na jaar zien dat het bedrijfsresultaat weer lager was dan het jaar er voor en het bedrijf dus weer meer verliesgevender. Hoe kan dat nu? Ik wist niet wat ik hoorde, toen iemand me zei dat een bosbedrijf geen belasting over de inkomsten hoeft te betalen! Dat is uniek. Ze hebben geen verplichting tot het maken van een bosplanning, ze kunnen het bos deels afsluiten voor het publiek. En dan nog kunnen ze geen winst maken met een bosbedrijf?! Ik geloof dat niet. Ik denk als beheerders bedrijfsmatiger zouden werken, ze wel degelijk geld uit hun bos zouden kunnen genereren. Misschien dat ik het ooit over vele jaren nog eens probeer, hier in Nederland.”

