

Wisselend getij

Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing

Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu **werkdocumenten**

J.A. Klijn

Wisselend getij

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **239** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het onderzoek is gefinancierd door het PBL met een bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie(EL&I) via de WOT Natuur & Milieu. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurverkenning 2011, de Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Wisselend getij

Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing

Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011

J.A. Klijn

Werkdocument 239

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, maart 2011

Referaat

Klijn, J.A., 2011. *Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 239. 132 blz. 8 fig.; 2 tab.; 221 ref.; 1 bijl.

Voor de Natuurverkenning 2011, die vooruitblijkt op de toekomst van natuur en landschap (N&L) en het N&L-beleid, was behoefte aan een terugblik over een langere tijd. Over een periode van circa 150 jaar is die ontwikkeling in Nederland in de context van eerdere en buitenlandse ontwikkelingen beschreven. Drijvende krachten en omslagpunten zijn toegelicht. Menselijke motieven voor N&L-behoud, met inbegrip van hun levensbeschouwelijke context, zijn behandeld. Zowel het specifieke N&L-beleid als het flankerend ruimtelijk-, milieu-, water- en overig beleid zijn op hun rol en bijdrage beschreven en beoordeeld. In hoeverre het verleden lessen oplevert voor de toekomst vormde de slotvraag.

Trefwoorden: geschiedenis, natuur, landschap, beleid, evaluatie

Kernpunten van dit werkdocument zijn opgenomen in WOt-paper 6: Woestenburger, M. & J.A. Klijn (2011). *Wisselend getij. Natuur- en landschapsbeleid in heden en verleden*. WOT Natuur & Milieu, Wageningen (ISSN 1879-4688) -4 pp.

©2011 **Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl

Klijn Advies

Vijverberg 12, 3911 JP Rhenen

Tel: (0317) 61 83 34; e-mail: J.Klijn16@kpnplanet.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit onderzoek naar de omgang met natuur en landschap in verleden en heden is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor de Natuurverkenning 2011. Het uitbrengen van een Natuurverkenning is een wettelijke taak, die onder verantwoordelijkheid valt van het PBL en waaraan Wageningen UR via de WOT Natuur & Milieu een belangrijke bijdrage levert.

De Natuurverkenning heeft tot doel een aantal mogelijke toekomstrichtingen voor natuur en landschap op lange termijn te schetsen, waarbij ingespeeld wordt op ontwikkelingen die op de samenleving kunnen afkomen. Naast het schetsen van die mogelijke ontwikkelingen geeft de Natuurverkenning ook handelingsperspectieven voor het beleid op korte en middellange termijn.

Om verschillende redenen staat het huidige natuurbeleid onder druk. Een van die redenen is dat ondanks inspanningen de biodiversiteitsdoelen niet gehaald worden. Daarnaast stuit het beleid op weerstand in de uitvoering ervan en is het beleid mogelijk niet bestand tegen ontwikkelingen als klimaatverandering. Ook groeit de aandacht voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en staan de zogenaamde ecosysteemdiensten in de beleidsdossiers. Vanuit de samenleving klinkt het geluid dat het natuurbeleid toe is aan een herijking. Natuurverkenning 2011 wil hierop inspelen en de maatschappelijke discussie rond het huidige natuurbeleid prikkelen en voeden. Inmiddels – maar na het opstellen van deze rapportage – werd duidelijk hoezeer de combinatie van een forse bezuinigingsopgave en een ingrijpende verschuiving in het politieke landschap tot herbezinning op het natuur- en landschapsbeleid moet voeren.

‘Wisselend getij’ behandelt de geschiedenis van de omgang met natuur en landschap in het verleden (vanaf ca 1850 tot heden), de manier waarop het Nederlandse (rijks)beleid vorm heeft gekregen en hoe dat op hoofdlijnen is uitgekapt. Het document geeft in grote lijnen aan hoe de perceptie, waardering en verwachtingen van mens en maatschappij door de jaren zijn veranderd. Het laat zien wat de drijvende krachten achter veranderingen in natuur en landschap waren, en hoe per tijdvak de heersende opvattingen over nut en noodzaak van natuur en landschap en het beleid terzake waren. Het beschrijft ook hoe en op basis van welke aannames (rijks)beleid is ontwikkeld en hoe effectief dat is gebleken. Het geeft tevens zicht op de rol van kennis en conceptvorming in uiteenlopende vakgebieden.

Terugkijken geeft inzicht in de aard van de motieven en in verschuivingen of de verbreding van die motieven, en eveneens in de wijze waarop beleid en bestuur wel of niet in staat zijn geweest de achteruitgang van natuur- en landschapswaarden te keren en zelfs te herstellen. Dat alles in tijden waarin de druk op de ruimte en de intensivering van het ruimtegebruik steeds toenamen. Een analyse van drijvende krachten en eventuele omslagpunten kan helpen om na te gaan waar men bij toekomstverkenningen op te letten heeft. Welke beleidsstrategie sorteerde meer effect, welke nauwelijks?

Zijn er voor de toekomst lessen uit het verleden te halen, of hebben we juist te maken met geheel nieuwe ontwikkelingen? Door de opdrachtgever is – via een aantal deelvragen - gevraagd in kort bestek, goed gedocumenteerd, een overzicht samen te stellen. Aan de auteur is de ruimte geboden tot distantie en reflectie. De opgave om de zaak kort te houden en tegelijk distantie en reflectie te betrachten heeft tot persoonlijke inkleuring geleid. Er is

aangegeven waar dit het geval is. Dat betreft vooral Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6 waar een oordeel wordt gegeven over beleidsambities vergeleken met prestaties. Hopelijk is het geheel voor zowel ingewijden als niet-ingewijden een bruikbaar document geworden. Naast dit werkdocument is ook WOt-paper 6 verschenen met als titel 'Wisselend getij'. Deze paper geeft in kort bestek een aantal hoofdpunten van het onderzoek weer.

Bij dit onderzoek heb ik van veel mensen steun gekregen. Allereerst dank aan Janneke Vader, Rijk van Oostenbrugge en Petra van Egmond van het PBL voor de constructieve wijze waarop ze me op interessante onderwerpen of publicaties attendeerden, commentaren gaven en in ander opzicht het werk plezierig maakten. Janneke Vader van LEI Wageningen UR heeft in het bijzonder steun verleend bij Hoofdstuk 3 (Beweegredenen). Dank geldt ook Jos de Visser, die in de zomer van 2009 een elftal mensen heeft geïnterviewd middels een aantal vragen die aansloten op onderhavige studie. Zijn resultaten zijn in conceptvorm beschikbaar gesteld.

Actieve meelezers en commentatoren van een eerste versie hebben geholpen de grootste afzwaaiers te corrigeren, al blijf ik verantwoordelijk voor resterende fouten, misvattingen en interpretaties. Dank is verschuldigd aan Rien van den Berg, Joep Dirx, Birgit Elands, Hans Farjon, Alwin Gerritsen, Karina Hendriks, Rienk Kuiper, Wim Lammers, Han Lörzing, Frank Veeneklaas, Jaap Wiertz en Titia Zonneveld. Twee referenten van Wageningen University, Adriaan van den Brink en Birgit Elands, hebben nuttig commentaar op een verder gevorderd concept geleverd. Dat ik niet alle commentaar van iedereen kon honoreren, lag niet aan de professionele en bemoedigende inbreng, maar meer aan mijn beperkte tijd of kennis van alle vakgebieden. De opdracht bleek dermate veelomvattend en complex dat die maar moeilijk in een compacte, samenhangende en redelijk gebalanceerde vorm viel te gieten.

In het najaar van 2009 werd van het ruwe materiaal van dit werkdocument gebruik gemaakt door WING (Anne Krufft) om een beeld- en geluidpresentatie te maken met hoofdlijnen. Deze is beschikbaar via de website van het [Planbureau voor de Leefomgeving](#).

Bij de eindredactie is steun verleend door Bram ten Cate en Irma Jorritsma vanuit de WOT Natuur & Milieu. Bijzonder nuttig waren adviezen over compositie en inhoud van Martin Woestenburg (Woestenburg tekst en uitleg), met wie een korte WOt-paper is gemaakt.

Door ziekte van de auteur in 2010 is de oplevering vertraagd. Dat betekent onder meer dat recente wijzigingen in de landsregering, departementale structuur en belangrijke koerswijzigingen in het rijksbeleid niet zijn behandeld. Wel zijn, zoals uit de tekst zal blijken, de nodige voortekenen van een veranderde tijdgeest en koerswijzigingen in het beleid al gesignaleerd.

Rhenen, maart 2011

Jan Klijn
Klijn advies



Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	11
1 Intro: vragen, context en leeswijzer	17
DEEL 1: CONTEXT	19
2 Ontstaan en ontwikkeling van natuur- en landschapsbescherming: een geschiedenis in vogelvlucht	21
2.1 Doel van dit hoofdstuk	21
2.2 Inleiding	21
2.3 Millennia lang was de natuur vijandig of bruikbaar; consideratie was ver te zoeken al zijn er uitzonderingen	22
2.3.1 De jagende mens	22
2.3.2 De mens als landbouwer en veeteler	23
2.3.3 Invloed op omgeving en landschap	24
2.3.4 De Lage Landen, met een uitstapje naar het buurland Engeland	24
2.3.5 De Verlichting: kennisexplosie; ommekeer in denken en doen, de opmaat voor een andere kijk op de natuur, maar ook de opmaat voor de industriële revolutie	26
2.3.6 Natuur en landschap vormden nog geen probleem of een opgave voor zorg en bescherming.	29
2.3.7 Romantiek als tegenbeweging	30
2.3.8 De eerste, concrete natuurbescherming in andere landen	30
2.4 Nederland: vanaf circa 1900 een aarzelende start, met vooral particulieren op de bres	31
2.5 Na WO II tot circa 1970: wederopbouw, watersnood (1953); toenemende bevolkingsdruk, schaarste aan natuur, milieudruk, vrije tijd, kennisverspreiding, milieurampen	32
2.6 De periode na 1970 tot 1990: individualisering, versnelling en maatschappelijke verbreding, professionalisering en een “beleidsexplosie” op het terrein van ruimte, natuur en milieu	34
2.7 De periode van 1990-2000: Natuur en landschap uit de slachtofferrol; de boerenmacht op zijn retour; natuurontwikkeling prominent; de EHS in uitvoering consolidatie, begin van bureaucratisering / juridisering/ verstarring, internationalisering	39
2.8 De periode na 2000 - heden: vermaatschappelijking, minder geld, verzakelijking, decentralisatie, “Verbrusseling”, beweging van “government naar governance”; afvlakking of afname draagvlak, herwaardering van landschap. Charmeoëffensief van beherende instanties. Klimaat en wateropgave meer leidend?	43
2.9 De belangrijkste perioden, trends en gebeurtenissen of nota’s	45
2.10 Leerpunten, toegespitst op natuur en landschap en natuur- en landschapsbeleid	47
3 Beweegredenen natuur- en landschapsbehoud: begrip, beleving en belangen	49
3.1 Doel van dit hoofdstuk	49
3.2 Een begripsmatig opstapje	49

3.3	Motieven gerangschikt naar functies voor de mens; en de tegenhanger daarvan (volstreekte belangeloosheid)	52
3.4	Natuur (en landschaps) beelden	55
3.5	Natuurvisies	56
3.6	Grondhoudingen	57
3.7	Wat betekenen levensbeschouwingen voor de houding ten opzichte van natuur en landschap: welke verschuivingen met welke effecten?	58
3.8	Leerpunten	62
4	Het typische van natuur en landschap en het N&L-beleid in Nederland; belangrijke gegevens, uitgangspunten en concepten	63
4.1	Doel van dit hoofdstuk	63
4.2	De relatie mens/maatschappij – natuur en landschap; een relatie in meervoud; de drie B's; de perceptie van natuur en landschap	63
4.3	Verschillen en overeenkomsten tussen natuur en landschap in enkele omschrijvingen	65
4.4	Natuur en landschap in verandering en onder druk: drijvende krachten; oorzaak-gevolgrelaties; een 'mental map'. Belangrijke ruimtelijke en temporele systeemkenmerken	67
4.5	Eigenaardigheden voor en van het N&L beleid in Nederland	70
4.6	Leerpunten	72
	DEEL II: BELEID	75
5	Natuur- en landschapsbeleid in engere zin: beleidsimplementatie, -effectiviteit en -efficiency	77
5.1	Doel van dit hoofdstuk	77
5.2	Keuze van de invalshoeken; drie thema's	77
5.3	Strategieën op hoofdlijnen	78
5.4	Nederland Nota-land?	79
5.5	Implementatie van het rijksbeleid voor natuur en landschap	80
5.6	Enkele voorbeelden van evaluatie	82
5.6.1	Casus 1. Overall evaluatie N&L-beleid: is de beker halfvol of halfleeg?	82
5.6.2	Casus 2. Nationale Parkenbeleid en Nationale Landschappenbeleid: overeenkomsten en vooral verschillen?	85
5.6.3	Casus 3. Het (teveel) formaliseren en fixeren van natuur- en landschapsbeleid in natuur-(doel)typen, einddoelen, arealen, beheersvergoedingen, wetten, regels en procedures	87
5.7	Leerpunten	88
6	Flankerend beleid: natuur- en landschapsbeleid afhankelijk van ander (rijks)beleid	89
6.1	Doel van dit hoofdstuk	89
6.2	Eerste verkenning	89
6.3	Internalisering natuur- en landschapsdoelen in ander departementaal beleid: wat zijn voorlopers, achterblijvers of zelfs dwarsliggers?	90
6.3.1	Ruimtelijk beleid	90
6.3.2	Ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening door de oogharen bezien	91
6.3.3	Natuur en landschap in de ruimtelijke ordening	92
6.4	Milieubeleid	93
6.5	Waterbeleid, oever- en kustbeleid, Noordzeebeleid	94
6.6	Beleid inzake verkeer en vervoer	95

6.7	Landbouwbeleid en landinrichting	95
6.8	Visserijbeleid	98
6.9	Militaire oefenterreinen	99
6.10	Ontgrondingen en openbare watervoorziening	100
6.11	Energiewinning	100
6.12	Het Belvederebeleid	100
6.13	Leerpunten	101
DEEL 3: TOEKOMST		103
7	Een terugblikop de toekomst?	105
7.1	Doel van dit hoofdstuk	105
7.2	Welke toekomst?	105
7.3	Beoordeling aan de hand van historische lijnen	106
7.4	Leerpunten	109
Literatuur / overige bronnen		111
Bijlage 1	Leidende concepten in de (landschaps)ecologie, overige landschapsdisciplines, landschapsontwerp en maatschappijwetenschappen	119



Samenvatting

Aanleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) brengt in 2011 de Natuurverkenning uit. De Natuurverkenning, een wettelijk product, verschijnt eens in de vier jaar. De Natuurverkenning 2011 volgt een scenario-aanpak, kijkt vooruit naar 2040 (en waar nodig verder) en vertaalt de toekomstbeelden naar beleidsopties voor de komende vijf jaar.

Natuurbeleid (en landschapsbeleid) vindt zijn legitimatie vanuit verschillende perspectieven. Eén invalshoek is de morele verplichting die gevoeld wordt om natuur (biodiversiteit) en landschap te behouden. Een andere is bijvoorbeeld het benutten van natuur en landschap voor economische ontwikkelingen, al dan niet op een duurzame wijze, een derde is het gebruiken van natuur- en landschap voor beleving, recreatie en andere niet of maar gedeeltelijk economisch te waarderen functies.

Om vooruit te kijken is het nuttig inzicht te hebben in verleden en het heden. Het PBL heeft aan de auteur gevraagd verleden en heden van het natuur- en landschapsbeleid in globale schetsen in beeld te brengen en daarbij nadruk te leggen op de perspectieven van waaruit natuurbeleid werd en wordt gevoerd.

De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld:

- Hoe is natuur- en landschapsbeleid ontstaan (bezien vanuit een historisch en internationaal perspectief; met een focus op Nederland in de afgelopen 100-150 jaar)? In welke mate is daar de ontwikkeling in de kennis van natuur- en landschap aan te verbinden?
- Wat zijn typerende en/of onderscheidende fysieke kenmerken van natuur- en landschap, de huidige maatschappelijke positie van natuur en landschap en het natuur- en landschapsbeleid in algemene termen?
- Wat waren/zijn belangrijke trends en trendbreuken in natuur- en landschapsbescherming in Nederland?
- Wat waren/zijn de beweegredenen voor natuur- en landschapszorg vanuit de maatschappij (inclusief ethische overwegingen, nutsoverwegingen, etc)? Welke rol heeft de kennisontwikkeling gespeeld in zowel natuur- als maatschappijwetenschappen?
- Hoe succesvol is het natuur- en landschapsbeleid geweest (op hoofdlijnen)?
- Welke positie had natuur- en landschapsbeleid ten opzichte van andere beleidssectoren en wat hebben andere beleidssectoren bijgedragen aan behoud of herstel van natuur- en landschapswaarden?
- Welke lessen zijn te trekken uit de historische ontwikkeling voor toekomstige ontwikkelingen van het natuur- en landschapsbeleid?

Deze vragen, en andere daarvoor relevant geachte thema's, zijn in zeven hoofdstukken benaderd. Deze vormen een drieluik. In **Deel I** geeft Hoofdstuk 2 een historisch overzicht van de internationale en nationale omgang met natuur- en landschapswaarden. Hoofdstuk 3 schetst de verhouding mens/ maatschappij – natuur & landschap aan de hand van de domeinen Begrip, Belang, en Beleving, waarmee mensen hun relatie met natuur en landschap kunnen benoemen, Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de maatschappelijke en beleidsmatige positie van natuur en landschap. **Deel II** geeft in Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6 een overzicht

van sectorbeleid voor natuur en landschap en een breed spectrum aan flankerend beleid voor bijvoorbeeld ruimte, milieu en water. Ten slotte volgt **Deel III**. Hoofdstuk 7 wil lessen trekken voor de toekomst, meer specifiek gericht op de te maken Natuurverkenning 2011 van het Planbureau voor de Leefomgeving. Bijlage 1 geeft een overzicht van de wetenschapsvelden die bij de ontwikkeling van kennis en het gebruik ervan in het debat over respectievelijk het beleid voor natuur en landschap een rol zijn gaan spelen. Door de tijd zien we meer inbreng van gammawetenschappen.

Ontstaan en ontwikkeling van natuur- en landschapsbescherming; een geschiedenis in vogelvlucht (Hoofdstuk 2)

Wereldwijd en over de millennia gerekend, overheerst bij mensen in uiteenlopende culturen en tijdvakken een erg pragmatische of opportunistische houding over natuur en landschap (hierna als N&L afgekort). N&L vormen gewoonlijk een te bestrijden of te ontvluchten vijand dan wel een wingewest. Die houding blijkt ook in Europa en ons land tot halverwege de 19^e eeuw te overheersen. Met de komst van de Verlichting en het Rationalisme, maar ook met de reactie erop in de Romantiek, lijkt men in staat N&L beter te begrijpen, in meer dimensies te doorvoelen en te waarderen en zijn meervoudige relatie ermee te herdefiniëren. Die tegenbeweging ten opzichte van een opportunistische grondhouding is heel lang een zaak van enkelingen, voornamelijk gegoede burgers, en zwak vergeleken met de verregaande effecten van het succesvolle Rationalisme en de Industriële Revolutie die de aanzet geven tot een verstrekkende veroverings- en vernietigingsgolf, waar de combinatie van snelle demografische groei, nieuwe technologieën, grootschalige ontginningen, intensief agrarisch gebruik en urbanisatie N&L-waarden sterk onder druk zetten.

Terwijl actieve natuurbescherming over de grenzen ietwat vooruit loopt, volgt Nederland al vrij snel daarop. We zien aan het eind van de 19^e eeuw het begin van een op N&L-waarden gericht besef en daarop gebaseerde bescherming in Nederland, ook al blijft het lang een overwegend particulier initiatief. Overheidsbemoeienis van enige betekenis komt pas halverwege de 20^e eeuw goed tot ontwikkeling. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog worden nog overheerst door de demografische en economische drijvende krachten. Als exponenten zijn te noemen de snelle bevolkingstoename, de naoorlogse wederopbouw, industrialisatie en welvaartsontwikkeling. Vooral na het Natuurbeschermingsjaar in 1970 komt er vanwege onmiskenbare milieu- en natuurincidenten een duidelijke *maatschappelijke omslag ten gunste van N&L*, hoewel veel economisch aangedreven vliegwielen nog lang de andere kant op blijven draaien. De natuur- en milieubeweging en het maatschappelijk-politieke proces van brede bewustwording en zorg worden desondanks steeds meer een politieke factor. Dit is van zodanig belang dat de (rijks)overheid sterk wordt geactiveerd volwaardig mee te doen en het voortouw te nemen. Met een vloed van wet- en regelgeving op het terrein van milieu en natuur poogt men – en met toenemend succes – een uit de hand gelopen situatie te corrigeren. Het merendeel van de inspanningen is vooralsnog echter *te typeren als defensief*, dat wil zeggen gericht op het verminderen en op zijn best hier en daar stoppen van de achteruitgang van natuur en landschap en de oorzaken daarachter.

Pas in de jaren tachtig en negentig van de 20^e eeuw zien we een wat offensievere N&L-strategie, zoals die van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit mag een duidelijk keerpunt in het beleid heten. Aan het succes daarvan dragen trouwens ook andere ontwikkelingen dan alleen binnen de N&L-wereld bij. Noemenswaard zijn onder meer de andere rol en politieke betekenis van de landbouw en de gewijzigde inzichten in het waterbeleid, alsmede de groei en grotere overtuigingskracht van wetenschappelijke inzichten. De invloed van kennis is zowel bij NGO's als het (rijks)beleid groot: men spreekt ook wel van een "*scientocratische fase*", waarbij

het bezit en uitwisselen van kennis tussen onderzoekers, professionele NGO's en beleid een duidelijke machtsfactor wordt. De internationale dimensie van N&L-waarden groeit tegelijk in belang, zowel op Europees als mondiaal niveau, wat vervolgens ook betekenis heeft voor de accentlegging in het Nederlandse N&L-beleid, dat explicieter in de Europese context wordt gedefinieerd.

Tegen de eeuwwisseling treedt een nieuwe fase in. In plaats van uitsluitend aandacht voor soortenbehoud vanuit pure natuurbehoudcriteria zien we meer aandacht voor mensenwensen. Dat betekent een vermaatschappelijking van het N&L-dossier. Ook doet een verdergaande verzakelijking zijn intrede. Naast kostenbewustzijn impliceert dat overigens ook een bewustwording van voorheen niet (h)erkende economische betekenis van natuur en landschap: de batenkant. Ook bijverschijnselen van een snelle emancipatie van N&L worden merkbaar en blijven niet zonder kritiek: juridisering en bureaucratie.

Overwegend houdt men de overheid als eerste verantwoordelijk voor het wel en wee van N&L-waarden en de spelregels inzake N&L. De rijksoverheid voelt bovendien meer invloed vanuit de internationale gemeenschap (met name in EU-verband) en behoudt daarvoor ook formeel de eindverantwoordelijkheid. Tegelijk treedt de rijksoverheid verder terug, omdat de tijdgeest – met decentralisatie en deregulering als “buzzwords” - dat over de gehele linie vraagt. Het initiatief komt steeds meer te liggen bij provincies en andere lagere overheden. Tezelfdertijd neemt het geloof in “bottom-up” processen met anderen (burgers, bedrijfsleven) toe. De eventuele winst voor N&L-waarden daarvan moet overigens nog blijken.

De beweegredenen(motieven) voor natuur- en landschapsbehoud en de betekenis daarvan voor het beleid (Hoofdstuk 3)

De beweegredenen of motieven van mensen – of het nu om individuen of groepen gaat - voor natuur en landschap resp. natuur- en landschapbeleid worden doorgaans – en per individu en groep in wisselende mate - ontleend aan een drietal domeinen. Dat zijn begrip (kennis + inzicht), beleving (ethiek, esthetiek, spiritueel) en belang (actueel/potentieel). Motieven zijn altijd complex en tijd- en cultuurbepaald.

Aan motieven zijn andere, verwante of afgeleide, begrippen verbonden, zoals draagvlak voor N&L als zodanig of draagvlak voor het (rijks)beleid, materiële of immateriële functies (of betekenissen) van N&L voor (groepen) mensen, natuurbeelden, natuurvisies, grondhoudingen en levensbeschouwingen. Verder blijkt vaak dat concreet gedrag nogal wat kan afwijken van de als meer vrijblijvend te kenschetsen houding, die men als overtuiging zegt te hebben. Wat men daadwerkelijk doet of laat is – zoals overal elders - wat anders dan wat men zegt te willen doen of laten.

De meervoudige betekenis van N&L – ook wel omschreven in termen van uiteenlopende functies van N&L voor mens en maatschappij - kan afgemeten worden aan het immaterieel en materieel nut voor mensen. Dat alles valt nog vanuit een volledig antropocentrisch standpunt (nut voor mensen) te definiëren en beredeneren. Een principieel afwijkend, zij het erg theoretisch en vanuit de logica ook wel bestreden, perspectief is om de natuur intrinsieke waarden (volledig los van enig nut voor mensen) toe te kennen. Los van de kritiek erop wordt er wel met dit – ingeburgerde - begrip gewerkt.

In het sinds de late jaren zeventig van de 20^e eeuw vertrouwde functiebegrip onderscheiden we draag-, productie-, regulatie- en informatiefuncties. Sommige daarvan zijn concreet en heel direct herkenbaar in een kleiner gebied en op kortere tijdschaal. Andere zijn minder vertrouwd,

werken veel minder direct en spelen op grotere ruimte- en tijdschalen. Een aantal functies (of betekenissen) van N&L voor de mens wordt tegenwoordig ook wel aangeduid als ecosysteemdiensten. Een deel ervan wordt zelfs als essentieel/vitaal beschouwd voor het voortbestaan van de menselijke soort (de zgn. "Life support functions"), zeker als die op mondiale schaal en een langere tijdhorizon worden beoordeeld. Bepaalde functies (of diensten) van N&L voor mensen blijken gemakkelijker herkenbaar en communiceerbaar, andere zijn dat door hun relatieve onzichtbaarheid (zoals de rol van micro-organismen) of een groter schaalbereik in ruimte en tijd, (zoals de betekenis van mondiale evenwichten, kringlopen) veel minder.

In het begrip natuurvisie komt achtereenvolgens samen wat men als natuur beschouwt, hoe men de relatie natuur en maatschappij ziet, en wat vanuit al die perspectieven wel of niet houdbaar, wenselijk en inpasbaar is. Grosso modo herkennen mensen in die vraagstelling (zich in) een drie- of vierdeling van de natuur in Nederland: (a) een klassieke vorm - met inbegrip van gewaardeerde agrarische landschappen -, (b) de wildernisnatuur, (c) een puur functionele natuur met "gebruiksgroen" (waar soortenrijkdom niet belangrijk is) en evt. (d) een natuur- en de omgang daarmee - die recht doet aan het individuele welzijn van dieren en planten.

De invloed van het wereldbeeld of de levensbeschouwing op de houding van mensen is in theorie groot, maar niet gemakkelijk te duiden. Het wordt inmiddels als onjuist beschouwd de joods-christelijke cultuur sterk bepalend te achten voor ofwel misbruik of zorgvuldige omgang. De invloed van het Rationalisme en technologie lijkt de laatste eeuwen naar ons oordeel veel meer bepalend, maar ook die heeft zowel negatieve als positieve kanten. De betekenis van traditionele, geïnstitutionaliseerde levensbeschouwingen lijkt in de huidige en komende tijd trouwens van nog aanmerkelijk minder belang dan in het verleden.

Het typische van natuur en landschap gezien vanuit fysieke eigenschappen, maatschappelijke positie en positie in het beleid (Hoofdstuk 4)

Natuur en landschap omvatten zeer complexe en naar ontstaanswijze, inhoud en werking sterk gedifferentieerde eco-fysieke en gedeeltelijk culturele "systemen". Deze kennen hun eigen fysieke wetmatigheden als het gaat om kwetsbaarheid, houdbaarheid, wel of geen herstellend vermogen, en kennen daarmee ook schaalvereisten in termen van vereiste fysieke ruimte of ontwikkeling- en herstelltijd. Dat laatste betekent tevens dat beleid en beheer te maken hebben met het najen van (vaak nadelige) effecten van processen uit het verleden en/ of dat een beoogde ontwikkeling of herstel meer tijd kosten dan soms wordt aangenomen.

Natuur en landschap kunnen gezien worden als systemen aan het einde van de causale keten ("the receiving end"), aangedreven door een aantal drijvende krachten, die in een dichtbevolkt en intensief geëxploiteerd land sterk samenhangen met zeer dynamische maatschappelijke processen en daarmee verbonden grondgebruik. De verwezenlijking van behoud, herstel en ontwikkeling van N&L waarden hangt af van dat gebruik en de daarmee verbonden belasting van ecosystemen en landschappen. Beleidsmatig betekent dit dat N&L ("sector") beleid alleen dan slaagt als het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid alsmede het landbouw- en visserijbeleid daarbij behulpzaam zijn of op zijn minst de doelen niet ondergraven. Doelgerichte en gecoördineerde inzet vanuit meerdere departementen is daarmee een vereiste.

De betrokkenheid van mensen en groeperingen bij N&L is in Nederland relatief sterk. Mensen voelen zich er mee verbonden, maken er op allerlei manieren gebruik van, verlenen passief of actief hun steun (onder meer via ledenrijke N&L-organisaties). Tegelijk zien bijna alle mensen een expliciete rol voor overheden om de collectieve waarden van N&L te beschermen.

Typisch voor het beleidsveld is dat veel N&L-waarden ongelijk over het land aanwezig zijn. Dat vraagt naast generieke doelen (N&L voor iedereen in voldoende mate beschikbaar) om regionale en lokale specificatie (niet alles is immers overal of kan overal hersteld of ontwikkeld worden). Naast samenhang binnen het rijksbeleid is daarom een goede afstemming tussen bestuurslagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen), met maatschappelijke organisaties (waaronder beheerders van natuur) en marktpartijen vereist. In groeiende mate valt verder met EU-wet- en regelgeving rekening te houden, zoals met de Vogel- en Habitatrichtlijnen en Natura 2000, maar ook met Europese milieunormen, het Gemeenschappelijk LandbouwBeleid (GLB) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Het specifieke rijksbeleid voor natuur en landschap (Hoofdstuk 5)

Het natuur- en landschapsbeleid wordt door het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en haar voorlopers in de reeks Natuurbalansen in grote lijnen als wisselend succesvol gezien. Succesvol omdat het zonder dat beleid waarschijnlijk veel beroerder met N&L-waarden gesteld zou zijn geweest en er op onderdelen, zoals moerassen en herstel van vogelpopulaties, ook werkelijk reële winst wordt geboekt. Wisselend omdat er op andere fronten amper voortgang of slechts voortgaande dan wel vertraagde achteruitgang is te zien. Waar beleidsrealisatie substantieel achterblijft bij de doelstellingen hoeft dat naar ons oordeel niet tot het verlagen of verlaten van beleidsdoelen te leiden om de facto een betere score op het punt van beleidsrealisatie te bereiken. Ook het halfvolle glas mag worden gewaardeerd. Zo'n resultaat blijft immers de uitdaging bevatten om het glas verder te vullen. Met natuur lukt de realisatie van beleid overigens beter dan met landschap. Daarvoor zijn voor de hand liggende oorzaken aan te voeren. Natuurgebieden kun je tot op zekere hoogte "uitrasteren" door aankoop en doelgericht beheer, er wonen minder mensen, economische of maatschappelijke belangen conflicteren er daarom minder mee, doelen en maatregelen zijn goed te omschrijven, er is steviger wetgeving (ook uit Brussel) en er is de laatste decennia vergeleken met het landschapsbeleid een aanzienlijke hoeveelheid geld voor uitgetrokken. Het dossier Landschap heeft het op alle punten moeilijker.

Waarom de beleidsrealisatie achterblijft bij gestelde N&L-doelen is niet overal even goed onderzocht. Soms zijn "systeemeigen" factoren aanwijsbaar: oorzaken van degradatie van oudere datum die blijven najlen, alsmede vertragingen in herstel die achteraf eigenlijk heel logisch en voorspelbaar waren. Elders gaat het weer om een te laag tempo in aankoop, inrichting en beheer, in weer andere gevallen om tussentijds verminderde budgetten. Zeker zo interessant is waar het beleidsproces zelf wel of niet goed loopt: het Nationale Parkenbeleid heeft zijn succes volgens ons mede te danken aan wat de Raad voor het Landelijk Gebied noemt de "*vaste koers en lange adem*". Waar beleid te snel wordt verlaten en "overschreven" met nieuw beleid, zoals bij het beleid voor de Nationale Landschappen en de voorlopers ervan (zoals Landschapsparken of Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen), levert zulks een gebrek aan vertrouwen of uitgesproken weerstanden op.

Het flankerende (rijks)beleid en de betekenis ervan voor natuur en landschap (Hoofdstuk 6)

Voor het ruimtelijk- en het milieubeleid, het beleid inzake verstedelijking en infrastructuur en het waterbeleid zijn zeer wezenlijk voor N&L-waarden en N&L-beleidsrealisatie. Het ruimtelijke beleid is in de laatste decennia matig tot redelijk succesvol gebleken door bijvoorbeeld het openhouden van de groene ruimtes en restricties op ruimtegebruik. Het ruimtelijk beleid faciliteert echter ook de allocatie van nieuwe "rode" functies zoals industriële bestemmingen, woonlocaties, bedrijventerreinen en infrastructuur, wat N&L-waarden vanzelfsprekend aantast.

Het beleid gericht op bescherming van het land tegen overstromingen heeft een ecologisering ondergaan, merkbaar in oever- en kustbeheer, evenals het beheer van grote wateren. Bij verkeer en vervoer blijken claims voor infrastructuur meestal sterker dan die van natuur en landschap; maatregelen gericht op een goede inpassing en mitigatie (bijv. door ecoducten) verzachten de pijn en krijgen tegenwoordig veel aandacht.

Zowel landbouw als visserij maakten en maken in areaal en type invloed de meeste aanspraken op het landelijk en mariene gebied. Ze hadden lange tijd een sterk nadelige invloed en bleven het langst ongemoeid. Inmiddels ligt dat door druk uit Brussel en de publieke opinie anders. Landbouw is overigens zeker niet alleen maar de kwaaië pier. Landbouwkundig gebruik is voor het behoud van een typisch open en "levend" cultuurlandschap in veler ogen onmisbaar. Visserij had en heeft nog altijd een grote negatieve invloed op de natuur in zee. Dit is verklaarbaar vanwege de complexe en moeilijk te reguleren internationale situatie, deels echter ook door achterblijvende inspanning van zowel de nationale overheid als de marktpartijen.

Bij militaire oefenterreinen is een "stand still" c.q. teruggang in oppervlaktevraag of gebruiksintensiteit merkbaar, wat in theorie ten goede komt aan natuur en landschap, maar in de praktijk wellicht minder omdat veel terreinen al veel natuur herbergden. Herbestemming levert niet per definitie en altijd winst op voor de natuurkwaliteit. N&L-waarden worden in de plannen voor ontgrondingen meer dan voorheen gerespecteerd. Ook de waterwin-wereld heeft meer aandacht gekregen voor natuur(kwaliteit). Het Ministerie van OC&W heeft via het Belvédèrebeleid aansluiting gevonden bij de groep departementen met zorg voor het landschap. Dit illustreert de verdere versterking van het interdepartementaal draagvlak, waarin langzamerhand de meeste ministeries zijn betrokken. Geconcludeerd mag worden dat heel veel aanpalend rijksbeleid langzamerhand formeel en materieel de N&L-waarden heeft leren (h)erkennen en een duidelijker plaats heeft gegeven, al zijn er tal van voorbeelden waar meer winst valt te boeken.

Terugblik op de toekomst (Hoofdstuk 7)

Een aantal drijvende krachten en/of maatschappelijke randvoorwaarden uit het verleden is zeker ook in de toekomst van kracht. Waarschijnlijk zullen hun aard, richting en tempo gaan verschillen van het verleden. Van groeiend en naar verwachting groot belang voor natuur en landschap is de klimaatsverandering en de wateropgave, waarbij het (rijks) overheidsbeleid erg bepalend kan zijn voor N&L-effecten. Het effect hangt echter sterk af van de diverse opties inzake ruimtelijke en technische adaptaties. Sommige drijvende krachten die belangrijk waren in de historie zijn of worden vermoedelijk van afnemend belang of veranderen zelfs van teken (bevolkingsgroei in sommige streken), maar dat valt nog moeilijk op het uiteindelijk effect te beoordelen. Het valt niet te verwachten dat de invloed van de Europese Unie zo sterk blijft toenemen als tijdens de laatste decennia, mogelijk stagneert die invloed. Bewustwording/draagvlak van natuur en landschap (afgemeten aan lidmaatschap van natuurorganisaties) kan mogelijk een verzadigingspunt hebben bereikt, onder meer omdat deze sterk conjunctuurafhankelijk is of vanwege het idee dat het beleid wel zo ongeveer is gerealiseerd. Permanent "onderhoud" van bewustzijn en betrokkenheid lijkt een belangrijke voorwaarde: dit is een taak voor overheden en NGO's. In hoeverre decentralisatie en een terugtrekkende rijksoverheid heilzaam of onschadelijk zijn voor natuur en landschap is vooralsnog een moeilijk te beantwoorden vraag. Daar is dus alle reden voor een alerte vinger aan de pols bij monitoring en evaluatie.

1 Intro: vragen, context en leeswijzer

De vragen

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft, als bouwsteen voor de in 2011 uit te brengen Natuurverkenning, aan de auteur verzocht de onderstaande vragen te behandelen:

- Hoe is natuur- en landschapsbeleid ontstaan (bezien vanuit een historisch en internationaal perspectief; met een focus op Nederland in de afgelopen 100-150 jaar)? In welke mate is daar de ontwikkeling in de kennis van natuur- en landschap aan te verbinden?
- Wat zijn typerende en/of onderscheidende fysieke kenmerken van natuur- en landschap, de huidige maatschappelijke positie en het beleid in algemene termen?
- Wat waren/zijn belangrijke trends en trendbreuken in natuur- en landschapsbescherming in Nederland?
- Wat waren/zijn de beweegredenen voor natuur- en landschapszorg vanuit de maatschappij (inclusief ethische overwegingen, nutsoverwegingen, etc)? Welke rol heeft de kennisontwikkeling gespeeld in zowel natuur- als maatschappijwetenschappen?
- Hoe succesvol is het natuur- en landschapsbeleid geweest (op hoofdlijnen)?
- Welke positie had natuur- en landschapsbeleid ten opzichte van andere beleidssectoren en wat hebben andere beleidssectoren bijgedragen aan behoud of herstel van natuur- en landschapswaarden?
- Welke lessen zijn te trekken uit de historische ontwikkeling voor toekomstige ontwikkelingen van het natuur- en landschapsbeleid?

Context

De achtergrond bij deze vragen is als volgt geïnterpreteerd: zowel bij het natuur- en landschapsbeleid (van het ministerie van EL&I en zijn voorgangers) als bij de evaluatie, signalering en verkenning ervan (door PBL) is steeds aan de orde of men nog wel “goed met de dingen bezig is en/of met de goede dingen bezig is?”. Immers, vanuit traditie, eenmaal gevestigde opvattingen, gegroeide verhoudingen tussen partijen, vanwege een moeizaam verworven juridisch-bestuurlijk instrumentarium en een schijnbaar onvermijdelijke bureaucratie kunnen oudere denkbeelden, doelen, strategieën, regelingen, procedures minder praktisch, effectief en toekomstbestendig blijken te zijn.

Men kan daarbij denken aan de al ingezette en nog te verwachten klimaatsverandering alsmede de “wateropgave” die daarmee verbonden is, aan demografische veranderingen (vergrijzing, verkleuring, mogelijk leegloop van delen van het platteland), aan de verminderde financiële armslag bij overheid of terreinbeherende instanties, of aan de kans dat het maatschappelijk en politiek draagvlak voor natuur- en landschapsbeleid terugsinkt. Het laatste zou versterkt kunnen worden door het gevoel dat natuur- en landschapsdoelen teveel “dichtgeregeld” zijn geraakt, waarbij de discussie soms meer over middelen dan doelen blijkt te gaan.

Reflectie en distantie; eerder breedte dan diepte; accenten

De vragen van het PBL kun je met grote diepgang en detaillering te lijf willen gaan. Dat was hier beslist niet de bedoeling. Expliciet is gevraagd om reflectie en distantie, en eerder om breedte dan om diepte. Zoiets blijft lastig. De vragen roepen bijvoorbeeld de behoefte op aan meer inzicht in sociaal-culturele, psychologische of filosofische aspecten (perceptie en waardering van natuur), of inzicht in de betekenis van conceptuele en theoretische verschuivingen in de kennis en duiding van natuur en landschap, en aan inzicht in de drijvende krachten achter ontwikkelingen in grondgebruik. Hetzelfde kan gevoeld worden ten aanzien

van verschuivende sturingsfilosofieën, beleidsinstrumentatie en beleidseffectiviteit. Kortom, een wereld aan vraagstukken, waar een beknopte rapportage als deze niet op in kon gaan. Voor deze rapportage stond voorop wat de grote bewegingen in de tijd kan verklaren. Wat waren de fysieke en vooral maatschappelijke drijvende krachten, hoe kunnen we veranderingen en omslagpunten in de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met natuur en landschap daarin plaatsen? En wat zijn eventuele lessen voor de toekomst?

Deze rapportage is uitsluitend het resultaat van een bureaustudie. Die richtte zich op Natuur en Landschap (verder afgekort als N&L) en het N&L-beleid in Nederland. Dus niet op wat Nederland in andere landen aanricht (de “ecologische voetafdruk “ in de Derde Wereld) of juist in positieve zin bijdraagt aan N&L-behoud of –herstel over de grenzen (zie daarvoor o.a. Natuurbalans 2008 (MNP, 2008) en de Tweede Duurzaamheidsverkenning(MNP, 2007)). Het accent ligt op de nationale schaal. Er is slechts zijdelings ingegaan op regionale en lokale omstandigheden. Daar ligt overigens een wereld aan details en nuances en daar ervaart en vindt men soms andere problemen en oplossingen. Er komt bij dat het zwaartepunt van de uitvoering zich dankzij decentralisatie juist in die richting beweegt. De rapportage stoelt op uitgebreid literatuuronderzoek, maar compleetheid kon om redenen van tijd niet worden nagestreefd. Er is gekozen op basis van eigen ervaring en kennis en suggesties van derden. Verder staan reflectie en distantie niet los van persoonlijke inkleuring door de auteur. Het geheel heeft daarmee het karakter gekregen van een stevig gedocumenteerd essay. Zoveel mogelijk is expliciet gemaakt waar “facts and figures” overgaan in de meer subjectieve duiding ervan.

Natuur en landschap worden vaak in één adem genoemd. Ze worden door “gewone” mensen vaak als bijna identiek beschouwd. Voor onderzoekers en beleidsmensen zijn het meestal nog verschillende begrippen met een eigen inhoud, geschiedenis, beleidscontext, doelen en instrumentarium. Waar mogelijk is gepoogd N&L (beleid) gecombineerd te behandelen, waar nodig zijn de verschillen er uitgelicht. Om de context van het “N&L- dossier” in Nederland in het huidige tijdvak te verduidelijken, is gepoogd aan te geven wat er eigenlijk typisch of onderscheidend is in maatschappelijk en beleidsmatig opzicht. Aansluitend op onze ervaring dat de geschiedenis van bewustwording, maatschappelijke waardering en beleidsontwikkeling in belangrijke mate is bepaald door groeiende kennis en inzichten op tal van vakgebieden – is een afzonderlijk overzicht gegeven van de concept- c.q. theorie-ontwikkeling daarin (Bijlage 1). De door PBL gestelde vraag hoe het natuur- en landschapsbeleid is geïmplementeerd en wat de consequenties daarvan waren, kon in de beschikbare tijd en ruimte geen zeer afgewogen of voldoende dekkend beeld worden gegeven. Er is voor gekozen aan de hand van enkele casussen thema’s aan te snijden die op een wat algemener (meta-) niveau belangrijk zijn

De beoogde doelgroep is primair het Planbureau voor de Leefomgeving, daarnaast is de inhoud hopelijk interessant voor beleidsmakers, bestuurders, beheerders en belangenbehartigers.

Leeswijzer

Het rapport kent drie delen. **Deel I** gaat in op historische gegevens over de omgang met N&L (Hoofdstuk 2), een reflectie op uiteenlopende motieven die de omgang mens/maatschappij en N&L bepalen (Hoofdstuk 3) en gaat in op de actuele positie van N&L (beleid) in Nederland (Hoofdstuk 4). **Deel II** behandelt het beleid en beleidsimplementatie in het N&L beleid sensu stricto (sectorbeleid N&L) in Hoofdstuk 5, alsook het flankerend rijksbeleid in Hoofdstuk 6. In **Deel III** worden de lessen voor de toekomst gedestilleerd (Hoofdstuk 7). Kennisontwikkeling bleek uit deze verkenning erg belangrijk voor zowel de perceptie van N&L-problemen als voor het bepalen van beleidsdoelen en –strategieën. Dat was reden om daar een afzonderlijk overzicht van te maken in Bijlage 1.

DEEL 1: CONTEXT



2 Ontstaan en ontwikkeling van natuur- en landschapsbescherming: een geschiedenis in vogelvlucht

2.1 Doel van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beoogt een heel bondige, (pré) historische en internationale schets te geven van de manier waarop mensen in andere perioden en culturen met natuur en landschap omgingen. Daarna wordt in meer detail het accent op de situatie in Nederland gelegd, meer in het bijzonder in de afgelopen anderhalve eeuw. Er is getracht specifieke tijdvakken en belangrijke omslagpunten in perceptie en/of beleidsstrategieën aan te geven. In tekst en enkele kaartjes worden ook de meer structurele, langer doorlopende ontwikkelingen belicht. Die vormen een grotere accolade bij de kortere tijdvakken en omslagpunten. Het gaat om demografische, sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, die verschuivingen in de fysieke omgeving, maar ook in – met excuus voor de term – de “tijdgeest” aangeven.

2.2 Introductie

De achteruitgang, of het compleet verdwijnen van soorten of levensgemeenschappen en een verloedering van landschappen door menselijke invloed zijn noch nieuw noch iets wat alleen in onze westerse wereld speelt. We zien het in de geschiedenis van de aarde veel eerder en bijna overal. De prehistorische en premoderne mens blijkt heel vaak desastreus te zijn opgetreden als jager, landbouwer of veeteler en weer later als industrieel gebruiker.

Hoewel veel culturen, bijvoorbeeld in poëzie of schilderkunst of religieuze uitingsvormen blijken te geven van een diep ontzag voor respectievelijk grote verbondenheid met de natuur of het landschap is de praktijk vaak minder respectvol. Daadwerkelijke bescherming van soorten of landschappen is historisch gezien zeldzaam. Waar dat speelde was dat soms uit ontzag voor immanente goden of geesten in animistische culturen en dan beperkt tot enkele soorten. Soms gebeurde het vanuit een levensbeschouwing waarin mens en dier veel meer als elkaars lotgenoot zijn te beschouwen dan in een hiërarchische verhouding (mens > dier) geplaatst. Soms was respect, althans in theorie, verankerd in een scheppingsverhaal met een rentmeestersopdracht voor de mens zoals in joods-christelijke tradities (zie Hoofdstuk 3).

Waar we in vroeger tijden wel enige vorm van bescherming van en zorg voor de levende have waarnemen, herkennen we welbegrepen eigenbelang meestal als de belangrijkste drijfveer. Niet zelden was dat bijvoorbeeld het genoegen van de jacht voor de adel. Natuurbehoud omwille van het voortbestaan van de natuur zélf of landschapsbehoud omwille van het landschap zélf lijken tot anderhalve eeuw terug uitermate zeldzaam - zo het al bestond -, zeker in onze westerse wereld. Pas vrij recent komen immateriële en zelfs intrinsieke (buiten het menselijk “nut” gelegen) motieven sterker om de hoek kijken. Van nog jonger datum is dat natuur- en landschapswaarden de maatschappelijk en politiek breed erkende factor van belang zijn geworden, zoals we die de laatste decennia hebben leren kennen.

Na een korte “tour d’horizon” over de wereld en door de millennia gaan we op Nederland van eind 19^e eeuw en later in. Dat echter kan volgens ons niet zonder in te gaan op de invloeden van de voorafgaande tijd, dat wil zeggen de ingrijpende geestelijke en materiële

omwentelingen in de Verlichting (1650-1900) en de Industriële Revolutie (na 1800). Onze aanduiding en afbakening van tijdvakken is indicatief. Sommige ontwikkelingen begonnen eerder, andere liepen langer door. Omdat het ons om de macroverschuivingen gaat is een jaar of wat meer of minder niet van belang. We geven daarvan een tabellarische samenvatting (par. 2.10).

2.3 Millennia lang was de natuur vijandig of bruikbaar; consideratie was ver te zoeken al zijn er uitzonderingen

2.3.1 De jagende mens

In het oude Australië verdween in 100.000 jaar zo'n 80% van de grotere dieren, zeer waarschijnlijk in merendeel met de komst van de aboriginals (ca 40.000 jaar geleden). De Pacifische immigranten van Nieuw-Zeeland roeiden 24 Moa-soorten uit en 20 andere vogelsoorten. Op Hawaï raakte 70% van de vogels binnen 1000 jaar kolonisatie door de mens uitgestorven. Op Madagaskar waren binnen een paar honderd jaar na menselijke vestiging veel zoogdieren en vogels uitgeroeid. (Ponting, 2003/2007). Toen de Clovis-indianen in Noord-Amerika verschenen (ca 13.000 jaar geleden) deed zich iets soortgelijks voor (Flannery, 2001). Ponting (1993/2007) geeft bewijzen voor massale en verkwistende slachtingen van bizonen door indianen rond 10.000 jaar terug. In Zuid- resp. Noord-Amerika verdween 80 resp. 75% van de grote diersoorten.

Jagers en verzamelaars hadden naar we veronderstellen ondanks hun directe en volledige afhankelijkheid en praktische kennis van de wilde natuur en ondanks hun sterk animistische religies niet automatisch een diep inzicht in of een groot respect voor wat de natuurlijke draagkracht van een ecosysteem was of enig idee wanneer uitroeiing dreigde. Systematische informatie wanneer zoiets überhaupt zou kunnen gebeuren ontbrak ze natuurlijk. Bovendien was uitroeien in hun cultuur - naar men aanneemt - geen doodzonde, ook omdat het geloof in wedergeboorte dat niet vereiste. Wat niet wil zeggen dat veel animistische volkeren geen diep ontzag kenden voor de natuur en het landschap van hun omgeving. Bergen, bomen, rivieren waren woonplaats en sommige soorten zelfs concrete gedaantes van goden en geesten. Men woonde tussen hen in. Er lijkt ook daarom voor mensen die temidden van de natuur leefden noch sprake van een fysieke, noch van een geestelijke afzondering van die natuur. Laat staan van de intellectuele distantie (de mens als afstandelijke, rationele waarnemer van de natuur) zoals de moderne westerse mens die kreeg (zie o.a. Ponting, 1991/2007; Schouten, 2002; Reijnders, 2004).

Nut, overlast of gevaar waren, nog steeds naar we mogen veronderstellen, de dominante percepties van natuur, de omgangsvormen waren navenant. Leven in volslagen harmonie met de omgeving, daarvan respectvol en behoedzaam de vruchten plukkend, lijkt een buitengewoon romantisch beeld dat door vreemdelingen (westerlingen) gecreëerd is. Eerder waren het de moeilijk te bedwingen of te verschalken natuur zèlf, samen met minder efficiënte jachttechnieken, die de invloed van mensen beperkte tot een minimaal niveau wat wij nu graag als harmonieuze omgang zouden willen zien. Vielen echter de beperkingen weg dan werd alles vrij snel anders en verre van harmonieus. Algonquian-Indianen in Zuidoost-Canada die met stalen klemmen en geweren uitgerust werden in de 19^e eeuw bleken al snel in staat hun pelsdieren uit te roeien. Een ander voorbeeld betreft de Pomanen (Nieuw-Guinea). Die konden rond 1980 niet bewogen worden het doden van zeeschildpadden te staken vanwege een dreigend uitsterven. Dit "omdat het toch wel Gods wil zou zijn" (Reijnders, 2004).

2.3.2 De mens als landbouwer en veeteler

De vestiging van mensen als landbouwers en veetelers begon zeker ongeveer 12.000 jaar geleden, zoals in Mesopotamië (Ponting, 1991/2007). Bij ons in de Lage Landen gebeurde dat later, zo'n 5300 jaar voor de jaartelling (Renes, 1999). Landbouw en veeteelt brachten een andere, maar naar effect vergelijkbare, problematiek: ontginningen en dus het kappen of branden van de aanwezige begroeiing, het weren en zo mogelijk uitroeien van schadelijke roofdieren of concurrerende herbivoren. Ook in die fase was jacht doodgewoon. Uitroeiing was geen afkeurenswaardige halszaak, eerder een loffelijk streven. Hadden in het oude Egypte enkele soorten zoals de slang en de krokodil een specifieke religieuze betekenis, de Egyptische farao's bedreven met graagte de sportieve jacht op de overige soorten. De Grieken waren evenmin zachtzinnig. Bij ceremonieën voor Artemis (de godin van de jacht in het antieke Griekenland) werden beren en wolven levend verbrand, op Kreta waren door boeren in de 4^e eeuw voor Christus nijlpaarden, olifanten en beren en wolven uitgeroeid (Reijnders, 2004). De Romeinse schrijver Cicero is bekend vanwege beschouwingen over het nut van dieren als de hond of de os voor de mens "alsof ze ervoor ontworpen waren" (Schouten, 2005).

Dezelfde auteur (Schouten) geeft een rijk gedocumenteerd overzicht over de houding ten opzichte van de natuur in allerlei delen van de wereld in uiteenlopende culturen. Animistische culturen hadden ook op onze geografische breedtes bijzondere, mystieke banden met de natuur. Kelten hadden plekken, bomen (zoals de eik) en soorten (bijv. de zwaan) die heilig waren, de Germanen hadden de wolf en het paard. In beide culturen stond de Raaf in hoog aanzien, een vogelsoort die bij de noordwestelijke indianen in Noord-Amerika zelfs schepper van de mensen heette te zijn en dus kennelijk een grote mysterieuze uitstraling had. Het lijkt echter steeds te gaan om een beperkt aantal soorten met mythische of religieuze betekenis. Maar of we het ontzien van soorten vanwege religieuze betekenissen ook natuurbescherming omwille van de schepping of de natuur of soortsbewoud, zoals dat momenteel wordt bepleit, moeten noemen is natuurlijk de vraag.

Het is moeilijk de beweegredenen van andere culturen en tijden goed te duiden. Een vroeg voorbeeld van "officiële natuurbescherming" is die van de Indiase vorst Ashoka (272-236 v. Chr.), die het boeddhisme als leidraad nam en in Azië natuurreservaten instelde (Libbrecht, 2003). Een ander voorbeeld wordt door Marco Polo tijdens diens reizen vermeld, namelijk dat de Aziatische Kublai Khan (1215-94) vogel- en zoogdiersoorten beschermde ten behoeve van een succesvolle reproductie (Libbrecht, 2003). Hier lijkt toch weer het belang van de jacht, samen met de nuchtere wijsheid om de "Kip met de gouden eieren niet te slachten", de belangrijkste beweegreden. Het Hindoeïsme beschouwt alle leven als heilig. Uit de Hindoeïstische cultuur kennen we opmerkelijke voorbeelden van belangeloze zorg. In het 16^e eeuwse India waren ziekenhuizen voor schapen, geiten, honden, katten en vogels. Dit is een zorgzaamheid voor "nuttige dieren" waar we in de westerse wereld nog in geen eeuwen aan toe waren (de dierenbescherming bestaat bij ons maar een royale eeuw en pas heel recent zijn er bij ons zorgboerderijen voor paarden en koeien waar de eigenaar dank aan verschuldigd is). Het al genoemde boeddhisme staat in het algemeen bekend vanwege het mededogen met de levende natuur (Schouten, 2002), al zijn stedelijk levende boeddhisten niet bepaald liefhebbers van een natuur die ze ook als gevaarlijk, eng of onaangenaam zien (Reijnders, 2004).

De joods-christelijke cultuur is moeilijk eenduidig te kenschetsen als ofwel vijandig en overheersend ofwel respectvol en behoedend ten aanzien van de natuur. Het Bijbelboek Genesis stelt: "vervult de aarde en onderwerpt haar, heerst over de vissen der zee en het gevogelte des hemels en over al het gedierte dat op aarde kruipt", wat gelegenheids-

argumenten biedt voor dominantie door de mens met vooral diens nut voor ogen. Maar er is ook het verhaal van Noach's ark, al moeten we dat vermoedelijk eerder metaforisch duiden als straf voor de zondige mensheid dan als een Greenpeace-achtige reddingsactie van de mondiale biodiversiteit. De spijswetten uit het Oude Testament, die het eten van bepaalde dieren verboden, deden dat vrijwel zeker vanwege hygiënische motieven, dus gezondheidsargumenten voor de mens zelf. Toch zijn er ook in die joods-christelijke cultuur voorbeelden van zorgzame omgang met de natuur. Reijnders (2004) maakt melding van de Joodse Halacha, die jacht vanwege de sport afwijst. Kijken we ten slotte naar een verwante monotheïstische religie als de islam, dan komen in de islamitische Koran verzen voor waaruit groot respect voor de natuur naar voren komt (Schouten, 2002). Er is kennelijk in al deze religies zowel houvast te vinden voor respectvolle omgang als voor verregaande exploitatie. We komen nog terug op levensbeschouwelijke motieven voor natuur- en landschapsbehoud in Hoofdstuk 3.

2.3.3 Invloed op omgeving en landschap

In de antieke wereld zijn er voorbeelden van landschapsverloedering door overexploitatie en ontbossing, vaak gekoppeld aan verzilting of erosie. Verzilting werd al gemeld als gevolg van de vroege landbouw (3500-1700 v.Chr.) in Mesopotamië, waar twee derde van de landbouwgrond onbruikbaar werd (Reijnders, 2004). Plato (5e eeuw v. Chr.) maakt melding van de desastreuze gevolgen van overexploitatie leidend tot compleet verval van voormalige vruchtbare gebieden op Attica (Gr.), de Romeinse schrijver Plinius (eerste eeuw n. Chr.) vermeldde iets dergelijks. Op de Paaseilanden in de Pacific werd - vermoedelijk vanuit de religieus bepaalde drang om de reusachtige (goden)beelden op te richten - veel en onomkeerbare schade aan de natuur aangericht (Ponting, 1991/2007).

Landschappen werden soms ontzien vanwege een religieus taboe: heilige bossen op hellingen in de Himalaya en Indonesië (Schouten, 2005), waarmee die taboes beslist functioneel waren vanwege erosiegevaar en daar misschien ooit wel voor bedoeld. Heilige wouden stammend uit de voorchristelijke perioden kenden we ook in het Europa van Kelten en Germanen. Ook bergen werden vaak heilig verklaard, zoals de berg Fuji in Japan. In India is de rivier de Ganges heilig. Onder de Spaanse koning Philips IV werd een plan om rivieren bevaarbaar te maken verworpen, omdat het tegen Gods bedoeling in zou gaan (Tellegen, 2004).

Soms echter lijkt er wel degelijk sprake van wijs, sociaal geaccepteerd en via ongeschreven regels gecodeerd duurzaam handelen bij het gebruik van de omgeving, maar dan vooral te zien vanuit welbegrepen (gedeeld) eigenbelang en niet vanuit een romantischer ideaal met modernismen als intrinsieke waarden van de natuur. Voorbeelden zijn de ingenieuze en duurzame sawah-cultuur op Java (Geertz, 1963), maar ook de organisatievorm van de waterschappen, die Nederland al 600 jaar kent (Van der Ven, 1993/2003). Meer internationale voorbeelden zijn te vinden bij Ostrom (1990). Ze zijn interessant omdat ze laten zien waar inzicht en gemeenschappelijke belangen samen met een technisch en maatschappelijk organisatievermogen en politieke stabiliteit toe konden leiden. Ook daar was welbegrepen eigenbelang vermoedelijk een belangrijker drijfveer dan "intrinsieke" natuur- en landschapswaarden waar menselijk eigenbelang geen doorslaggevende rol speelt.

2.3.4 De Lage Landen, met een uitstapje naar het buurland Engeland

In de Lage Landen kennen we voorbeelden uit de middeleeuwen door overexploitatie van veen voor brandstof- en zoutwinning ("Gelukkig is het land waar het volk zijn moer verbrandt", Westhoff *et al.*, 1970) of de overexploitatie van zandgebieden die tot de grote

zandverstuivingen op de Veluwe (Koster, 1978) of in de kustduinen (Jelles, 1968; Klijn, 1981) aanleiding gaven. Waar er al enig "duurzaam" gebruik bestond, kwam dat vermoedelijk primair omdat het aan techniek, kapitaal of energie ontbrak om de natuur te (over) exploiteren en pas in tweede instantie door wijsheid en zorg. Een voorbeeld uit de mariene sfeer geeft eenzelfde indruk: de vroegere zeilende zeevisserij op de Noordzee met beperkingen in vangst vanwege weersomstandigheden en zeecondities, scheepsvoortstuwings-, opsporing- en vangsttechnieken kreeg dat mariene ecosysteem toen niet leeg- of stukgevisst. Latere generaties - die uit dezelfde cultuur en levensbeschouwing stamden - hadden er technisch noch moreel gesproken veel moeite mee. Al in het begin van de 20^e eeuw namen visbestanden (tong, schelvis, kabeljauw) af door overbevissing, en de productiviteit nam vooral na de oorlog (WO II) sterk af, dat terwijl anders soorten van het mariene ecosysteem werden gedecimeerd (Van Zanden en Verstegen, 1993; Bisseling *et al.*, 2001; Ponting, 2002).

Interventies om natuurlijke gebieden of bepaalde diersoorten tegen achteruitgang te beschermen (dus gebiedsbescherming en soortenbeleid voordat die termen überhaupt bestonden) kenden we ook in Nederland in enkele gebieden. Ook hier echter was (elitair) eigenbelang vermoedelijk de primaire drijfveer, eerder dan de belangenloze zorg voor een collectief goed. Zo waren de adel en patriciërs zo zeer gecharmeerd van het jachtbedrijf en de culinaire vruchten ervan, dat ze bepaalde gebieden angstvallig voor zichzelf hielden. Ze vaardigden zogeheten Placaten en Ordonnantien uit (Merula, 1605). Dat waren wetten, keuren en uiterst strenge straffen om het "gemene" volk van stroperij of houtroof te weerhouden (Buis, 1985). Concurrenten in de jacht of visserij (wolven, otters of zeehonden) zag men als schadelijk. De jacht en zo mogelijk uitroeijing van die predatoren waren dan het beste antwoord. Dat was in heel West-Europa vermoedelijk de dominante houding. De Europese bizon, wolf en de bruine beer werden eveneens fanatiek bejaagd en uitgeroeid, de bever trof hetzelfde lot.

Een illustratie van hoe men in het vroeg geïndustrialiseerde en verstedelijkte Engeland met de medeschepselen omsprong geeft Clive Ponting. De kraanvogel verdween in de 16^e eeuw, de zeearend in de 19^e eeuw, de visarend, - gezien als concurrent in de zalmvisserij -, verdween in de 19^e eeuw. De kauw en rode wouw werden nagenoeg uitgeroeid, evenals de steenarend. Het Engelse parlement besloot in 1533, later met hulp van de kerken, om vossen, bunzingen, wezels, hermelijnen, otters, dassen, ratten, muizen, haviken, buizerds, visarenden, gaaien, raven en ijsvogels, roeken, kraaien en kauwen zoveel mogelijk te doden. Men beschouwde die levende have als lawaaiig en hinderlijk en wilde er zo snel mogelijk vanaf. De landbouw kreeg het advies om slakken, kikkers, wormen, mieren, wespen en vliegen te bestrijden. Waterwild en kleine vogels waren ook vogelvrij.

Hoe stond het er op dat punt in de Lage Landen voor? Er is één heel vroeg voorbeeld van bosbescherming vanuit "recreatief" oogpunt, toen in de 16^e eeuw de gegoede burgerij van 's Gravenhage in het geweer kwam tegen de voorgenomen kap van de Haagse bossen - door nota bene Willem van Oranje, die geld nodig had - en dat door afkoop verhinderde (Buis, 1985). Maar dat kan men alweer als een vorm van welbegrepen eigenbelang beschouwen en niet als blijk van belangeloos respect voor soorten of gemeenschappen omwille van het pure voortbestaan daarvan. Wie dat laatste mocht veronderstellen, lijkt snel van dat idee afgeholpen te kunnen worden door het overzicht in Tabel 2.1 met de dodenlijsten van "schadelijk wild". Het motto lijkt te zijn geweest dat alles wat niet direct nuttig was maar beter uitgeroeid kon worden. Wat toen op de zwarte lijst van schadelijke soorten stond, maakt inmiddels een flink deel uit van de rode lijst met te beschermen soorten. Het kan - met Brederode sprekend - dus verkeren.

Tabel 2.1: Gedood schadelijk gedierte waarvoor de overheid van 1852 tot en met 1857 premies heeft uitgekeerd (uit: Van Zanden en Verstege, 1993; naar gegevens van Wittewaal, 1859). N.B. De soortnamen zijn soms vermoedelijk niet steeds correct; 'wouwen' kunnen ook kiekendieven betekenen.

Arenden	219	Sperwers	16 626
Buizerds	1 474	Steenmarters	974
Bunzingen	26 711	Valken	2 787
Haviken	2 828	Vossen	5 861
Hermelijnen	2 245	Wezels	88 449
Marters	675	'Wouwen'	5 017

De laatste wolf – op wiens terugkeer een deel van de natuurbeschermers nu weer hoopt – werd in Nederland rond 1845 geveeld, de laatste bever schoot men in 1827 langs de IJssel (inmiddels succesvol uitgezet). Het wilde zwijn verdween in 1860 (is later rond 1900 weer uitgezet). De laatste otter leek in de tachtiger jaren van de 20^e eeuw door jacht en biotoopvernietiging vrijwel verdwenen en tot uitsterven gedoemd (LNV, 1989), maar is inmiddels ook weer uitgezet. Aan adellijke “zorg” voor de natuur en het grootgrondbezit danken we niet alleen nog wat mooie jachtgebieden die juist daardoor aan fanatieke stroperijen of later “de vooruitgang” zijn ontsnapt, maar soms ook nieuwe soorten of herintroducties. Wie zich nu in de duinen aan “nagenoeg ongerepte” natuur laaft door ontmoetingen met konijnen, fazanten of damherten kijkt in feite naar exoten die de toenmalige elite introduceerde omwille van de jacht (Rentenaar, 1978; Klijn & Bakker, 1992; zie ook Bijlage 1). In de tijd van Prins Maurits vermeldt een “Placcaat” (1593) de introductie van “.... Seeckere stucken grof wildt uyt 't Coninckrijkckce van Engelandt ... op hope dat 't selve alsulcker wildt weder souder moghen worden gepopuleert...” (Buis, 1985). De inheemse flora werd op “buitens” ook vrijelijk aangevuld door introductie van wat we nu stinzeplanten noemen.

Adel en rijke kooplieden droegen bij aan landschapsbescherming en –ontwikkeling door domicilie te kiezen in de fraaiste overgangsgebieden langs de duinrand, Veluwe, Heuvelrug en andere prettige oorden, die vervolgens te vrijwaren van economische exploitatie en zelfs te verfraaien met landgoederen en buitenhuizen (meestal dankzij rijkdommen in de Oost en de West vergaard) tot iets waarop de Nederlandse natuur- en landschapsbescherming inmiddels even trots is als de Vereniging Heemschut. Evenzo werden bossen verlevendigd met exoten en werden er lanenstelsels in aangelegd. In de 17^e eeuw werd de eigen natuur door de elite namelijk als “gewoontjes” beleefd (Buis, 1985). Vermoedelijk was de elite zowel beter doorvoed als meer geneigd andere zaken hoger te waarderen, maar ook beter geïnformeerd over duurzaam beheer van de jacht, had ze er het geld voor en was ontvankelijker voor esthetische geneugten. Ze waren immers ook de kopers en hoeders van fraaie landschapschilderijen (Schama, 1995/2004). Dus, los van de weinig altruïstische drijfveren, is er wat eindresultaat betreft op dit vlak weinig ten nadele van de elite te zeggen. Ze speelde trouwens ook in latere, meer egalitaire, tijden een belangrijke rol in de georganiseerde natuurbescherming en bij de koepelorganisatie van particuliere eigenaren van bossen en landgoederen.

2.3.5 De Verlichting: kennisexplosie; ommekeer in denken en doen, de opmaat voor een andere kijk op de natuur, maar ook de opmaat voor de industriële revolutie

Bewustwording van natuur- en landschapswaarden, ook los van materieel nut en weer veel later natuurbescherming puur omwille van immateriële - inclusief “intrinsieke” - waarden zullen we (met voorbijgaan aan wat eerste voorbodes in de late middeleeuwen, zoals het verhaal over Petrarca, die in 1336 een berg beklom en een bewuste schoonheidsbeleving kende;

Lemaire, 1970) - pas tegenkomen op het einde van en na de Verlichting (1650-1900). Dat is het tijdvak van het Rationalisme en wat daar gaandeweg een reactie op vormde, de Romantiek (eind 18^e eeuw opgekomen).

Er zijn in en direct na de Verlichting grote veranderingen opgetreden die alle facetten van begrijpen, beleven en het belang van natuur en landschap (zie Hoofdstuk 3 voor meer uitleg) hebben beïnvloed. We zien – in Nederland in fysieke zin vooral na ca 1850 - diep ingrijpende transformaties die op uiteenlopende manieren wortelen in de Verlichting en Industriële Revolutie: mentaal, wetenschappelijk, technisch, demografisch, ruimtelijk (Van der Woud 1987; 2006). Al die invloeden bleken elkaar te versterken en te versnellen op een manier en in een tempo die ongekend waren.

Met de Verlichting (na ca. 1650) trad er een ware ommekeer in het denken over de natuur in, waarbij men deels teruggreep op antieke Griekse denkers als bijvoorbeeld Plato en Aristoteles. René Descartes (1596-1650) werd de belichaming van het rationele, analytische denken (vgl. het naar hem genoemde Cartesiaanse denken) wat de komende eeuwen de toon zette. De mens werd gaandeweg onafhankelijk waarnemer of subject die de natuur als object leerde zien, haar kon analyseren, doorgronden op wetmatigheden en zelfs voorspellen. Zonder zich nog veel aan kerkelijke dogma's, bijbelse opdrachten of taboes gelegen te laten liggen. Men beschouwde de natuur niet of niet meer alleen als een Bijbels scheppingsproduct, met de mens als kroon op de schepping en om die reden gemachtigd er – in een superieure positie - zorgvuldig rentmeester of exploitant van te zijn (zie ook Hoofdstuk 3). De rationele mens werd autonoom beschouwer, gebruiker, beslisser. Wat overigens ook weer een – in dit geval anders gemotiveerde - superieure positie van zelfbenoemde exploitant met zich meebracht. Daarbij zij bedacht dat de positie van de burger na de Franse Revolutie – waarin immers van het oude feodalisme van adel en kerk afstand werd genomen - een veel vrijere werd. Het was de tijd van een opkomend liberalisme, met vrije burgers. Die wilden net zo goed de voordelen van natuur genieten als voorheen de adel met haar exclusieve privileges.

In een paar eeuwen tijd ontstond door die omwenteling een volledig andere kijk op hun omgeving dan in de millennia daarvoor. Met de rationele en seculiere wetenschapsbeoefening werden natuurwetten geformuleerd voor de gang der hemellichamen met Copernicus (1473-1547), Galileo (1564-1642) en Newton (1643-1727) als boegbeelden. De niet-levende natuur werd deels door de geologen als Hutton (1726-1797) en Lyell (1797-1875) verklaard. De levende natuur werd door goed observerende wereldreizigers als Charles Darwin (1809-1882) of Von Humboldt (1767-1859) ontdekt en in kaart gebracht. Al eerder werden planten en dieren op uiterlijke en geslachtelijke kenmerken geïnclassificeerd volgens de taxonomische indeling van Linnaeus (1707-1778). Er kon zich – mede geïnspireerd door genoemde geologen en biologen en door Malthus (1766-1834), die over populatiegroei en dreigende tekorten schreef - een (geheel materialistische, scheppingsloze en daarom wereldschokkende) evolutietheorie ontwikkelen (Darwin: *The Origin of Species* uit 1859), versterkt door erfelijkheidsonderzoek (Mendel, 1822-1884; Hugo de Vries, 1848-1935). Door anderen werd inzicht in de samenhang van plant, dier en milieufactoren ontwikkeld. Haeckel (1834-1919), grondlegger van de ecologie deed dat, evenals Möbius (1825-1908). Liebig (1803 -1873) deed iets soortgelijks voor de relatie landbouwgewasgroei - voedingsstoffen. Het idee van de natuur als een systeem, c.q. een ecosysteem, waar samenhang tussen de samenstellende onderdelen het grote Leitmotiv in werd, kreeg langzaam maar gestaag gestalte, hoewel de term ecosysteem zelf pas later in zwang kwam (Tansley, 1935).

De sluizen gingen niet alleen open voor een stortvloed aan kennis – met in het kielzog daarvan en niet zelden eraan voorafgaand de technologie -, maar die kennis paste ook steeds minder binnen het oude wereldbeeld. Het natuurbeeld veranderde essentieel, maar ook niet één-dimensionaal. Niet, wat soms wel wordt gesuggereerd, onvermijdelijk en uitsluitend in een

arrogante grondhouding, waar dankzij de gegroeide kennis de natuur vooral gebruiksgoed werd, waar je vrijelijk manipulerend, exploiterend en respectloos mee om kon gaan. Tellegen (2004) citeert Keith Thomas (1984): "Natuurwetenschappen met hun systematische waarneming en classificatie van waargenomen verschijnselen hebben bijgedragen aan een *minder* (!) antropocentrische kijk op de (niet-menselijke) natuur". Men kreeg, - anders gezegd -, door meer kennis ook meer respect, althans dat kon. Vanzelfsprekend een ander soort respect dan vanwege een Scheppingsverhaal (Schouten, 2005). En zeker ook een geheel ander soort respect dan wat de animistische volkeren voor de natuur met haar immanente goden en geesten hadden.

Respect dat met gegroeid inzicht te maken had kon meerdere onderwerpen betreffen. Om er een paar te noemen: Charles Darwin beschreef het indrukwekkende aantal en de onmisbare rol van regenwormen in de bodem bij de afbraak van plantenresten en het omwerken van de grond, anderen wezen erop dat het functioneren van onze spijsvertering te danken is aan een rijke darmflora (*noot auteur*: als dat geen 'life-support-system' is?). Weer andere onderzoekers lichtten aan het eind van de 18^e eeuw toe hoe fotosynthese werkte en hoe de zuurstofproductie op aarde het werk van planten is. Zelfs het ontstaan van een leefbare atmosfeer en een beschermende ozonlaag bleek puur en alleen het resultaat van de vorming van een plantendeck en algen in zee die door fotosynthese een zuurstofrijke atmosfeer onderhielden (zoals later indringend verteld door J.Lovelock, 1979; in zijn boek Gaia). Die inzichten waren essentieel voor een besef van afhankelijkheid die veel verder ging dan het oogsten van dagelijks voedsel, vezels en vachtjes of andere producten, wat mensen als jagers en landbouwers altijd voorop stelden. Inzicht in 'Life support' in de meest brede zin van het woord, al bestond het woord nog niet, begon voorzichtig door te breken, zij het nog slechts fragmentarisch en bij een enkeling.

De natuur bleek door alle studies, ontdekkingsreizen en taxonomisch monnikenwerk veel diverser en complexer dan gedacht. Vol van interacties, vol ook van klein, maar heel belangrijk, grut dat pas zichtbaar werd met microscopen zoals door de Nederlander Antonie van Leeuwenhoek (1632-1723) gebruikt. De natuur vertoonde zich voor leken vaak op een schijnbaar chaotische manier, maar bleek toch geregeerd door natuurwetten. De vrije natuur bevatte dus meer orde en logica dan op het eerste gezicht leek. Zij bleek bovendien verre van paradijselijk of "in één keer goed" geschapen. Integendeel, door fossielenstudies kreeg de natuur een biografie die juist heel dynamisch, dramatisch en vol van catastrofes bleek te zijn. Op geologische tijdschalen tekende zich zelfs een schokkend tafereel af van uitsterven en ontstaan van nieuwe soorten. Ook in een beperkter tijdsbestek is de natuur een strijd op leven en dood, eten en gegeten worden. Al met al dus ook geen paradijselijk of anderszins romantisch tafereel. Leuk of minder leuk, je bleek er hoe dan ook afstandelijk, klinisch en zakelijk naar te kunnen kijken, als naar een systeem, bijna als een apparaat.

Het door Linnaeus - net als Descartes nog zeer gelovig in de Schepping (Chunglin Kwa, 2005) - al vastgestelde, maar vooral Darwiniaanse idee dat de mens een zoogdier was, sterk gelijkend op de primaten, en meer deel van een (eco)systeem dan zelfverklaard heerser werd versterkt door de deels als dierlijk te beschouwen psychische eigenschappen van de mens zoals Freud (1856-1939) dat verduidelijkte. Het inzicht in de biologische natuurwetten (zoals exponentiële populatiegroei en de dreiging van een fenomeen als overbevolking en tekorten aan voedsel of grondstoffen, zoals Malthus (1766-1834) opperde, leverde nog niet de ongerustheid op zoals de latere Club van Rome (Meadows et al., 1972) die losmaakte, maar toch! Al die kennis van de natuur en de oorspronkelijke, ecologische plaats van de mens daarin maakte een bescheidener opstelling van de mens in de natuur in beginsel mogelijk.

2.3.6 Natuur en landschap vormden nog geen probleem of een opgave voor zorg en bescherming.

Dat dit proces van gegroeide kennis en inzicht toen nog niet leidde tot een versterkt ecologisch bewustzijn en bijbehorende voorzichtigheid, is niet zo verwonderlijk. Ecologisch besef in brede lagen van de bevolking breekt niet zo snel door. De scholing en voorlichting waren er niet naar en Vara's Vroege Vogels bestond nog lang niet. Mensen hoorden trouwens ook liever van extra mogelijkheden en meer welvaart dan van problemen met milieu, natuur of landschap. De Verlichting bracht eerst en vooral een enorme technologische revolutie teweeg; de beloften van meer materiële welvaart en bestaanszekerheden domineerde een romantisch verlangen naar een mooie natuur van weleer of een verdwijnend Arcadië onder een kleine groep mensen. Met elke vinding die bleek te werken, kon het geloof in de maakbaarheid verder terrein winnen (Van der Woud, 2006). Er bestonden nog weinig echte zorgen over natuur en landschap. N&L waren noch schaars noch in direct gevaar. Immateriële waarden van natuur en landschap werden amper breed beseft, de fijnzinnige esthetiek van een overmatig aanwezig open polderland met trage rivieren en ijle populieren zoals Marsman die bezong of de zachtaardigheid jegens dieren waren de luxe van een kleine sociale top laag. De grenzen van de groei ("limits of growth") lagen nog ver achter de horizon. Die horizon werd trouwens liever als ondergrens van "the sky is the limit" gezien.

Het oude ideaal om de natuur met succes en met gewin te manipuleren tot iets wat veel veiliger, productiever en 'bedrijfszekerder' was bleek in de praktijk steeds vaker realiseerbaar. De natuur kon je immers zien als een apparaat, dat je kon sturen. Er ontwikkelde zich een – vanwege de gegroeide kennis van heelal, aarde en natuur en het succes van eenvoudige machines – een mechanistisch wereldbeeld (Dijksterhuis, 1950; Chunglin Kwa, 2005). De natuur kon metaforisch maar eigenlijk ook heel praktisch als een machine worden beschouwd, die men kon manipuleren door de goede knoppen te bedienen. Men kreeg inzicht in de werking van nutriënten bij voedselproductie zoals kali, fosfaat en nitraat. Dankzij kunstmest droeg dat bij aan een rationele en zeer productieve landbouw. Er kwamen een slimmere, inmiddels gemechaniseerde, waterbeheersing (stoomgemalen) en drainagetechnieken. Nutriëntenbeheer en waterbeheersing samen maakten ontginningen mogelijk in zowel het onvruchtbare Hoog- als in het te natte Laag-Nederland (heideontginningen, droogmakerijen). Verder mag het prikkeldraad worden genoemd. Dit hield het vee binnen de perken, waar voordien onhandige heggen of houtwallen die functie hadden. De productieverhoging bij de selectie en veredeling van gewassen en de fok van landbouwhuisdieren was trouwens al millennia richtinggevend, maar kreeg dankzij gegroeide kennis van genetica, selectiemethoden en technologie een versnelling.

Ten slotte, samen met de mechanisering van de bedrijfsvoering op de boerenbedrijven zelf, was er het verbeterde, met fossiele brandstof in plaats van spierkracht of wind aangedreven, transport over water, rail of weg zodat een snellere aanvoer van voedsel samen met de betere opslag- en conserveringstechnieken de efficiency in de keten van "grond tot mond" verhoogden. Door dit hele pakket aan verbeteringen in de keten werd een enorme productieverhoging per hectare, beest, per arbeidskracht, en een betere aansluiting op verderaf gelegen markten mogelijk. Zodoende kon een groeiende, ook steeds meer stedelijke, bevolking gevoed worden en het uit de landbouw vrijkomende arbeidspotentieel kon doorstromen naar de opkomende industrie.

Met de Industriële Revolutie (na ca. 1800) kreeg de overgang van een vrij extensieve agrarische naar een intensieve agrarische en uiteindelijk industriële samenleving zo zijn beslag. In Nederland duurde dat wel wat langer dan in bijvoorbeeld Engeland of andere regionen in Europa waar kolen en/of staal royaler en gemakkelijker winbaar in de grond zaten (Van der Woud, 2006). Overigens was in ons land door zijn gunstige ligging al veel langer een actieve dienstensector (handel, transport) van betekenis aanwezig.

2.3.7 Romantiek als tegenbeweging

Rationalistische en zelfs mechanistische denkwijzen, technocratisering, verstedelijking en industrialisatie riepen ook reacties op. Er kwam ruimte voor een tegentrend, de Romantiek (na ca 1800), die in een aantal opzichten diametrale posities koos. Een kleine groep had zijn bekomst van de erg analytische, technische en materialistische denkwijzen die een andere kant van de mens (ethisch, esthetisch, emotioneel, spiritueel) verwaarloosde en die hem vervreemde van de natuur. Natuurlijk had men inmiddels ook de nadelen van grootscheepse industrialisatie (vervuiling, ongelukken, werkomstandigheden) en het niet al te schone en zeker niet al te prettige stedelijke leven geproefd. Steden kenden luchtverontreiniging, grachten dreven vol met afval en volksziektes als cholera eisten slachtoffers.

Als reactie op het verlies aan natuur en landschap was er een kleine groep die de wilde oernatuur of het arcadische landschap van de antieken en van de grote 17^e eeuwse landschapsschilders (Schama,1995/2004) verheerlijkte, maar ook die van de impressionistische Haagse school die het meer eigentijdse, deels ook al door de oprukkende stad bedreigde landschap op zichzelf waardeerden en meer natureel uitbeeldden (De Leeuw *et al.*,1983). Schrijvers en dichters, behorende tot de Tachtigers (van de 19^e eeuw) uitten zich lyrisch over de natuur, zoals de dichter Gorter met diens "Mei", al stelde mede-Tachtiger Willem Kloos ter relativering: "Ik houd erg van een mooi uitzicht buiten, maar ik moet er wat te drinken bij hebben!". Wat veel sympathie van de romantici genoot was de veronderstelde harmonieuze en gelukkige leefwijze der primitieve volkeren elders op de wereld, met de "edele wilde" van Rousseau (1712-1778) als zwaar geromantiseerd rolmodel van de nog niet van de natuur vervreemd levende mens. Dat voerde ertoe dat sommige westerlingen zich terugtrokken in wat als maagdelijke natuur en als echte, zuivere en louterende wildernis werd beschouwd om daarmee één te worden, zoals Thoreau (1817-1862) in het door hem gestichte Walden ("Walden, or life in the woods", 1854). Lieden die een leven in, en in harmonie met, de natuur idealiseerden waren soms geïnspireerd door het paradijselijk beeld van een niet al te oncomfortabel Zuidzee-eiland met bijpassend vrouwelijk schoon (zoals de schilder Gauguin (1848-1903), gestorven op een van de Marqueses-eilanden). Het "terug naar de natuurgevoel" kreeg in Nederland navolging door Frederik van Eeden (1860-1932), een (natuur)mysticus, die in eigen land ook een kolonie Walden naar voorbeeld van Thoreau stichtte.

2.3.8 De eerste, concrete natuurbescherming in andere landen

Wanneer ontstaat nu de concrete natuurbescherming, ook omwille van de natuur zelf? Dat is in onze (westerse) wereld feitelijk pas laat, de tweede helft van de 19^e eeuw. Het begint in Frankrijk in 1861, toen de kunstenaars van de school van Barbizon het eerste Franse natuurreservaat ("Reserve biologique et artistique") vestigden, door aankoop van een stuk bosgebied bij Fontainebleau, nabij Parijs. In de Verenigde Staten werd niet veel later (1872) de Yosemite vallei in Californië bij wet als nationaal reservaat ingesteld, later herdoopt tot nationaal park (1890). Het Yellowstone Park (Wyoming) dateert van 1872 en was formeel het eerste nationale park ("for the benefit and the enjoyment of the people"; ref.Gorter, 1986). In Duitsland waar de Drachenfels, aangewezen als Naturschutzgebiet in 1870, als eerste monument ("Naturdenkmal") te boek staat, legde men meer nadruk op cultuurhistorische aspecten van natuur en landschap (Heimatschutz). Dit waar de Fransen vooral esthetische motieven hadden, en de Amerikanen het wildernis-idee hoog in het vaandel hadden (zie ook Van der Windt, 1995). Zo zien we interessante nationale verschillen binnen wat uit de verte één beweging lijkt. We gaan hierna vooral op de Nederlandse situatie in en hanteren daarbij een chronologie in tijdvakken van een paar decennia.

2.4 Nederland: vanaf circa 1900 een aarzelende start, met vooral particulieren op de bres

Nederland sluit niet veel later aan, aangezet door mensen als F.W. van Eeden (natuurbeschermer van het eerste uur, vader van de al genoemde schrijver Frederik). Hij schreef in 1852 in zijn blad "Album der Natuur": "hoe het 'liefelijke, zwijgende rijk der planten moet plaats maken voor dat van den woelenden en tierenden mensch". Zijn verzet halfweg de 19^e eeuw bij de vernietiging van het Beekbergerwoud, een laatste relict oerbos in Nederland, haalde nog weinig uit. Lange tijd was er amper zorg voor de wilde flora en fauna. Wat er al aan zorg bestond was gericht op nuttige dieren. Voor het welzijn daarvan werd in 1864 de Dierenbescherming opgericht en in 1880 werd de wet Nuttige Dieren uitgevaardigd. Dichterbij de eeuwwisseling kreeg Van Eeden echter navolgers met meer invloed onder de bevolking. Toen - en nog lang daarna - werden vooral de schoolmeesters Eli Heimans en Jacques P. Thijsse heel actief. Zij bereikten een groter publiek met hun respect voor en kennis van de natuur die ze op populariserende manier aan de man brachten. Ze richtten in 1896 het (nog steeds bestaande) blad "De Levende Natuur" op in en gaven later de populaire Verkade-albums uit. Van 1899 stamt de Vereniging tot Bescherming van Vogels. Een belangrijk omslagpunt rond de eeuwwisseling was het voornemen om het Naardermeer tot vuilstortgebied van Amsterdam te bestemmen, hetgeen tot protesten en een georganiseerde vorm van natuurbescherming door particulieren leidde. Die bundelden het verzet en ze brachten fondsen bijeen om het gebied aan te kopen.

Dat was de feitelijke start van de particuliere natuurbescherming die daarna reserveert na reserveert uit particuliere middelen bekostigde zonder veel steun vanuit een overheid (Gorter,1985). Natuurmonumenten werd in 1905 opgericht. In ongeveer dezelfde periode riepen incidenten massaal protest tegen zinloze jacht op, met de dreigende uitroeiing van sterntjes, waarvan snavels en vleugels de modieuze vrouwenhoeden in die tijd sierden. Dat leidde tot de (herziene) Wet Nuttige Dieren (1914) en veel later de Vogelwet (1936). Tot aan WO II zette zich dit voort: een wassend, maar absoluut en relatief nog bescheiden ledenbestand van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten (in 1930 nog maar 12.000 en in de echte crisisjaren en tijdens WO II amper groeiend) en een duidelijk voortouw bij de particuliere natuurbescherming in de veiligstelling door aankoop. Ook de elf Provinciale Landschappen ontstonden in de periode van 1926-1936, natuurlijk nog niet met het latere Flevoland (1980) als de twaalfde provincie. Ook die "Landschappen" werden bezitters van belangrijke terreinen.

De rijksoverheid hield zich niet volledig afzijdig, want al van 1908 stamt het eerste staatsnatuurreservaat (De Muy op Texel). Een dienst als Staatsbosbeheer (1899) was vrijwel vanaf het begin niet alleen de dienst die de grote verstuingen op de Veluwe of in de duinen betugelen moest of als houtexploitant optrad maar ook al een gemotiveerd natuurbeheerder (Bloemers, 1956). Ook de Dienst der Domeinen (Min. van Financiën) was eigenaar van terreinen, evenals Defensie met haar oefenterreinen. Maar een (rijks) overheid die initieerde, voorop liep, met een actief ministerie dat andere departementen tot zelfbeperking kon bewegen, de regie nam en intensief beleid en uitvoering ter hand nam liet nog lang op zich wachten. Wel werden voor WO II de Boswet (1922) en de Natuurschoonwet (1928) uitgevaardigd.

De bevolking nam tussen 1900 en 2000 toe van ongeveer 5 miljoen tot ca. 16 miljoen. Het ruimtebeslag voor woningen nam door "gezinsverdunding" en royalere woningen onevenredig toe: dat werd 12 maal zo groot. Het oppervlak aan ruimte per inwoner (185 inw./km² in 1900 tegen 460 inw./km² in 2000) en het oppervlak bos+natuur (1700 m² naar 299 m²/inwoner) nam meer dan navenant af, ook vanwege ontginningen, industrie en infrastructuur. Omdat sommig ruimtegebruik een grote uitstraling kent (lawaai, licht en zichtbaarheid steden en

wegen) werden kernwaarden als stilte, duisternis en de open horizon bovenproportioneel schaarser (Visser *et al*, 2001).

In die periode tussen WO I en WO II stond de wereld trouwens verre van stil en dat leverde forse nadelen op voor natuur en landschap in Nederland. Er waren grootschalige ontginningen en bebossingen met nuttig naaldhout (mijnhout) van wat toen nog als “woeste grond” of “wildernis” op de stafkaarten stond, verdere intensivering van de landbouw werd geholpen door ontwatering of cultuurtechnische ingrepen. Stedelijke uitbreiding, aanleg van infrastructuur, waterbouwkundige werken (o.a. afsluiting Zuiderzee de dato 1932) bleven doorgaan. In het interbellum werd jaarlijks 10.000 hectare aan woeste grond ontgonnen (Gorter, 1986). Met de crisisjaren kreeg het Nederlandse landschap werkgelegenheidsprojecten te verwerken die voor natuur noch landschap zegenrijk waren. Gorter (1986) noteert: “de werkverschaffing raast als een storm over het landschap”. Deze periode brengt onder meer een vrij monotone bebossing van duinen, Veluwe en Heuvelrug met geïmporteerde boomsoorten, ontginningen van hoogveengebieden, inpolderingen van kwelders en gorzen, afsluiting van de Zuiderzee in 1932 en inpolderingen van Wieringermeer (1930) en Noordoostpolder (1942).

2.5 Na WO II tot circa 1970: wederopbouw, watersnood (1953); toenemende bevolkingsdruk, schaarste aan natuur, milieudruk, vrije tijd, kennisverspreiding, milieurampen

Na WO II met de door oorlogshandelingen vernielde huizen, fabrieken en infrastructuur, oorlogsinundaties (Walcheren, Wieringermeer) maar ook met de naoorlogse geboortegolf, kwam de periode van wederopbouw. Niet veel later noopte de Watersnoodramp van 1953 tot ander herstelwerk en bovendien ingrijpende preventieve waterbouwwerken: afdammingen en inpolderingen, de Braakman (1960), de Lauwersmeer (1969) en de Deltawerken. Open water werd niet erg gewaardeerd, nieuw land was meer welkom, de kustlijn moest sterk verkort. Er waren de droogleggingen van de Flevoland (1957; 1968). De extra ruimte voor boeren in de nieuwe polders vergemakkelijkte de “sanering” van de armoedige en kleinschalige boerenbedrijven elders in Nederland. Los daarvan kwam er toch al een uittocht van boeren op gang vanwege de moderniserende en schaalvergroten landbouw (volgens de Mansholt-doctrine na ca 1960 voor de toenmalige EEG, later EG resp. EU). We zien een forse bevolkingsgroei die merendeels in de steden terecht kwam, we zien veel werk ontstaan in de industrie en de dienstensector, een groei in transport van mensen en goederen.

Verstedelijking is niet alleen een toenemend oppervlaktepercentage “rood” grondgebruik op de landkaart (zoals zichtbaar in voorgaande kaartjes), maar heeft meer om het lijf. Allereerst de impact vanwege horizonvervuiling en andere hinderlijk ervaren uitstraling naar de groene omgeving, maar ook de economische en mentale verstedelijking. Nederlanders waren rond 1900 naar bestaansmiddelen (31% werkzaam in de landbouw), naar leefwijze (veelal wonend op platteland) en door familiebanden nog sterk verbonden met de landbouw en het landbouwlandschap. Dat verminderde relatief snel. Het aantal boerenbedrijven nam af van 500.000 net na WO II tot rond de 100.000 in 2000. Rond 1960 vormden boeren nog maar 11%, inmiddels (rond 2000) zelfs minder dan 3% van de beroepsbevolking (Kol, 2002; Klijn *et al*, 2008). Rond 1947 was 29% van de gemeenten nog te karakteriseren als plattelandsgemeente tot 11% in 1999. De rest is volledig stedelijk (51% nu tegen eerst 54%), verstedelijkte plattelandsgemeente (23% nu tegen 11% in 1947) en forensengemeente: nu 15% tegen 5% in 1947. Nederland is morfologisch (naar beeld) sterk beïnvloed door een stedelijke skyline en druk gebruikte infrastructuur of andere typisch stedelijke functies die tientallen procenten van het aanzien van het land bepalen (Natuurbalans 2007).

Met de snel gegroeide economie zien we een forse groei in materiële welvaart, vrije tijd en bestedingsmogelijkheden. Niet dat iedereen dat toen al zo benoemde, maar de grenzen van die groei begonnen zich af te tekenen: ruimtetekort in sommige streken, milieuproblemen in water, bodem en lucht, aanslagen op natuur en landschap. Ruimte, groen en stilte werden almaar schaarser. Rond 1500 telde men nog een bevolking van krap 1 miljoen, rond 1700 nog minder dan 2 miljoen, in 1800 ruim 2 miljoen, in 1850 ruim 3 miljoen (Buis, 1985) met toen eigenlijk nog steeds een landelijk gebied met een overmaat aan zeer schaars bewoond land en “woeste grond”. Het was nog echt “Het lege land”, de titel van het boek van Van der Woud (1987). Begin 20^e eeuw zien we dan al een bevolking van ruim 5 miljoen maar nog steeds een overmaat aan bos, woeste grond/ vrij water met ca 1700 m² bos en natuur per inwoner. Rond 1950 echter, - met toentertijd 10 miljoen mensen - was dat al gedaald tot ca 500 m² per inwoner (In 2003 met ruim 16 miljoen inwoners staat de teller op krap 300 m²).

Schaarste aan ruimte is één ding, de talloze directe en indirecte aanslagen op de levensvoorwaarden voor natuur (en mens) een tweede. Zorg voor milieu en natuur, eerst nog vereenzelvigd met een wereldvreemde geiten-wollen-sokken-brigade die weinig benul had van economische wetten en die alle zegeningen van de vooruitgang niet op waarde schatte, kreeg een steeds bredere steun, ook omdat het de eigen gezondheid en welzijn raakte. In die tijd verschenen eerst Rachel Carson's “Silent Spring” (1962), een Nederlandse variant ervan was van Briejer (“Zilveren Sluiers” uit 1967). Het grote publiek kreeg daarvan aanschouwelijk onderwijs met de sterfte van roofvogels en van de sterns in het waddengebied (jaren zestig) tengevolge van DDT. Dat maakte al indruk, het feit dat moedermelk inmiddels ook insecticiden en PCB's bevatte vermoedelijk nog meer. Het hemd is altijd nader dan de rok. Het attendeerde ook op het feit dat volksgezondheid en natuur in veel opzichten dezelfde kwetsbaarheid en dus parallele belangen kenden. Refererend aan weer andere vormen van “Verelendung” van onze leefomgeving begonnen de latere zogeheten ver-thema's in de officiële stukken te verschijnen: vergiftiging (officieel verspreiding van toxische stoffen), verdroging, vermesting, versnippering, verlies (aan areaal); nog wat later verschenen er zelfs termen als verstening, verglazing.

Niet alle maatschappelijke sectoren of politieke partijen waren overtuigd van de ernst of ze gaven andere belangen voorrang. Ze vonden landbouwrationalisatie, het opheffen van de woningnood, de industrialisatie, de ontsluiting voor vervoer en de welvaartsverbetering onder arbeiders belangrijker dan de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving van mensen, met inbegrip van natuur of landschap. Die waren maar lastig en een sta-in-de-weg. Krachtige lobby's uit landbouwkringen (men leze de “Corrosie van de IJzeren driehoek” door Van Dijk *et al.*, 1999), die weinig voordeel en vooral lastige obstakels zagen in natuur en landschap waren succesvol om hun belang in Den Haag naar voren te brengen. Hetzelfde gebeurde vanuit het overige bedrijfsleven. De uitbreiding van de Rotterdamse haven (Europoort) ging ten koste van het eiland Rozenburg met het fameuze natuurgebied “De Beer”, pas later werd in 1964 een (sindsdien ook weer niet definitief gebleken) demarcatielijn tussen Europoort en Voornes Duin bepaald. Er was toen geen verplichting tot compensatie, zoals later- in de 21^e eeuw - bij de Tweede Maasvlakte gehanteerd.

Inmiddels werden veel meer mensen zich toch veel bewuster van de problematiek. Welvaart heeft daarbij altijd meerdere gezichten: allereerst als primaire oorzaak van veel achteruitgang, maar ook – door betere scholing, educatie en eigen waarneming als reiziger of recreant gaf ze de aanzet tot bewustwording van de problematiek en de mogelijkheid daar iets aan te gaan doen. Wat hielp was dat mensen zoetjesaan zowel meer vrije tijd (de vrije zaterdag!) als privévervoermiddelen (bromfietsen, auto's) kregen om in weekends en in vakanties de mooie stukken natuur op te zoeken en te ontdekken dat zoiets leuk kon zijn. Landelijke natuur- en milieuorganisaties (Natuurmonumenten, Natuur & Milieu) groeiden in aantal en ledental (zie Figuur 2.2). De overheid, meer in het bijzonder de rijksoverheid, besteedde meer structurele aandacht aan natuur en landschap (N&L). Dat hield onder meer in dat de ruimtelijke ordening,

van origine ontstaan ten dienste van en vooral druk geweest met stedelijke ontwikkelingen en infrastructuur, breder werd opgevat. De eerste Nota Ruimtelijke Ordening verscheen in 1960 maar ging nog primair over de verstedelijkingsopgave, de Tweede Nota (1966) bevatte voorzichtige stukjes over natuur en landschap en dat werd er later met de Derde Nota en de Nota Landelijke Gebieden (1977) beslist niet minder op. Langzamerhand kwam er ook een eigenstandig N&L-beleid van de grond. Op de historie van het beleid voor N&L en het flankerend water-, milieu- en ruimtelijk beleid gaan we elders uitgebreider in (H. 5 en H. 6).

2.6 De periode na 1970 tot 1990: individualisering, versnelling en maatschappelijke verbreding, professionalisering en een “beleidsexplosie” op het terrein van ruimte, natuur en milieu

Rond en na 1970 kregen het bewustzijn van de vele waarden van natuur en landschap en de zorgen erover een enorme versnelling en verbreding. Dit alles gerekend naar een breder maatschappelijk besef en draagvlak, getuige ook de oprichting, organisatie en professionalisering van belangengroepen, en gelet op de versnelling in de kennisontwikkeling en uiteindelijk de vorderingen in de beleidsformulering en –instrumentatie. Veel begon net voor of net na 1970. Dat jaar was als het Internationale Natuurbeschermingsjaar uitgeroepen. Veel inzichten en impulsen versterkten elkaar (Van de Kamer, 1970). Zo brak het inzicht door omtrent de mondiale eindigheid van energie en grondstoffen dankzij het nog steeds actuele “Limits to Growth” (Meadows *et al.*, 1972) en werd mondiaal regelmatig de noodklok geluid over biodiversiteitsproblemen (Internationale conferentie in Rio de Janeiro in 1981; uiteindelijk leidend tot het verdrag van Rio in 1992). En weer kort daarop was er het rapport van de Cie Brundtland (1986). Die lanceerde het aansprekende concept van duurzaamheid waarin de principiële gelijkwaardigheid werd beleden van ecologie/milieu/natuur ten opzichte van economie en sociaal-culturele aspecten, later kort en sprekend gesymboliseerd door de zogeheten duurzaamheidsdriehoek (Planet, Profit, People; zie Slingerland *et al.* 2004). Het besef dat een goed functionerende natuur op mondiaal niveau een essentieel maar tegelijk kwetsbaar soort levensvoorwaarde voor de mens was, werd nog eens indringend onder de aandacht gebracht door het al genoemde boek van Lovelock (Gaia) uit 1979.

In eigen land werd de schaarste aan groen en rust en de achteruitgang van soorten en landschapskwaliteiten steeds meer als een probleem ervaren. Dat leidde tot andere politieke discussies en andere beslissingen dan kort na de oorlog toen mensen vooral andere zorgen hadden. Er kwamen belangwekkende beslissingen die het ecologisch belang op grotere waarde schatten dan voorheen. Neem het besluit de Oosterschelde niet volledig af te sluiten (1974), na veel heen-en-weren was er het besluit onder het kabinet Lubbers in 1986 het Markermeer niet droog te leggen. Verder viel het besluit de inpoldering van delen van de waddenzee te schrappen. Minister-President Van Agt destijds (1978): .. “Pootaardappelen zijn mooi, maar de Waddenzee is mooier”. Die voorvallen geven de omslag in denken en besluiten al aan. Natuur en landschap wonnen zeker niet altijd. Tegen de snelweg door Amelisweerd bijvoorbeeld was een hevig protest in 1982, maar de aanleg ervan volgde in 1986.

De welvaart in Nederland is sterk gegroeid. Vergeleken met 1900 hebben inwoners 5 x zoveel vrij te besteden (De Kam & Ter Hart, 2002). Welvaart nam tot voor kort sterk toe. In 1996 was het besteedbaar inkomen per gezin 1,5 keer zo hoog als in 1986 en 2x zo hoog als in 1980 (Vissers *et al.*, 2001). Veel geld is besteed aan de aanschaf van auto's, een belangrijke indicator van welvaart en tegelijk exponent van een meervoudige aanslag op natuur en landschap (door rijden, parkeren, infrastructuur, lawaai en emissies); toch is zij het middel bij uitstek om verder van huis van natuur en landschap te gaan genieten. In 1900 waren er nog

maar 200 (!) auto's, in 1935 90.000, in 1960 een half miljoen en momenteel telt men er 7 miljoen (De Kam en Ter Hart, 2002; Van der Bie en Smits, 2001). Tussen 1975 en 1995 nam het aantal autoritjes voor recreatieve doelen met 30% toe (VROM; Vijn, 2000). Hoezeer de auto een rol speelt bij de beleving van landschappen blijkt waar hij zelfs uitgangspunt bij het ruimtelijk beleid is gaan worden. Het Ministerie van VROM (Nota Ruimte, 2004) onderscheidt tegenwoordig "snelwegpanorama's" als beleidscategorie! Kennelijk is het als gegeven aanvaard dat de meeste Nederlanders over de vangrail heen en door de zijruit van de auto de landschappelijke openheid ervaren.

Dat Nederland is geautomobiliseerd is ook aan andere cijfers af te lezen: de lengte van alle verharde wegen nam sterk toe, en daardoor de versnippering van het landelijk gebied. In 1830 had Nederland 2500 km verharde weg, in 1999 ruim 57 000 km (buiten de bebouwde kom). De lengte aan snelwegen besomde men rond 1950 op 121 km, inmiddels op 2600 km (Van der Woud, 2006; Klijn & Veeneklaas, 2007). Aanleg en gebruik levert doorsnijding, visuele drukte, geluid, vervuiling, lichtoverlast en heeft daarmee – samen met versnippering van leefgebieden - tal van ecologische effecten en negatieve invloed op ruimte, stilte- en duisternisbeleving. De auto maakte ook mogelijk dat Nederlanders ver van hun werk gingen wonen (forensengemeenten; meer woon-werkverkeer) en op grotere afstand recreëren (permanent of kortdurend). Ook dat laat zich illustreren met wat getallen. In 1930 werkte 5% van de mensen buiten de eigen gemeente, in 1947 was dat verdriedubbeld, in 1960 vervijfvoudigd, in 1971 was het al een derde en inmiddels de helft (Klijn en Veeneklaas, 2007).

Natuur en landschap worden het decor van de recreatie. Nederland, welvaartsstaat, recreëert uit alle macht. Vakanties in Nederland namen toe van 4 miljoen in 1970 tot 7.5 miljoen rond 2000; vakanties met auto, bus of vliegtuig in het buitenland van 3 tot bijna 12 miljoen. Veel uitgaven van het royelere gezinsbudget zien we terug in de vele en volle jachthavens (men telt er momenteel 800; het aantal motor- en zeilboten wordt op elk 55 000 geschat). Vakantiehuisjes vindt men in wel 400 parken en het aantal kampeer- en caravanterreinen schat men op 900 (gegevens van CBS, 2009). Dit onroerend en roerend "witgoed" is de natuur gaan opzoeken. Er is een preferentie voor de kust, groot open water, bosrijke gebieden en heuvelland (zie Figuur 2.1).



Figuur 2.1: Verblijfsrecreatie volgt het patroon van natuur, water en kust. Geel: meer dan 50 recreatiewoningen; Rode driehoekjes: 2-50; Groen: Natuur; Blauw: water (uit RPB, Ruimtemonitor, z.j.)

Natuur en landschap zijn voor dag- en verblijfsrecreatie sterke attractoren en economisch een belangrijke sector geworden. Recreatie en toerisme (overigens deels ook stedelijk georiënteerd) zijn naar omzet en werkgelegenheid die in de grondgebonden takken van de landbouw verre gaan overtreffen. Elk jaar brengen mensen in totaal honderd miljoen bezoeken aan natuurgebieden (Natuurbalans, 2008). Driekwart van de Nederlanders recreëert in de natuur (De Bakker *et al.*, 2007). Ook buitenlandse toeristen weten de weg naar Nederland te vinden en onze natuur en ons landschap – naast stedelijke attracties - te waarderen (Bremner *et al.*, 2009).

Met de inmiddels niet te ontkennen milieu- en natuurproblemen en een groot maatschappelijk draagvlak, dat gaandeweg dwars door de meeste politieke partijen liep, moest en kon de overheid natuurlijk harder aan het werk. De rijksoverheid kreeg in de jaren zeventig steeds meer ambities op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en landschap (zie Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6).

Met regelmaat kwamen er daarom rijksnota's, meerjarenplannen, actieprogramma's of anders betitelde stukken uit met een hoog ambitieniveau. Er werd voor de wet- en regelgeving op het terrein van milieu en later van natuur veel in gang gezet. Zo ook op het vlak van de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied. Dat het hoog tijd werd viel moeilijk te ontkennen, dat het allemaal wel erg veel in korte tijd en erg ingewikkeld werd voor beleidsmakers, ambtenaren, politici, burgers, ondernemers en de rechtelijke macht is de andere kant van het verhaal. Er was in die periode al van "notamoeheid" sprake. Burgers en ondernemingen klaagden in die tijd over de vele regels, loketten voor vergunningen, de wispelturigheid in plannenmakerij, normstelling en regelgeving en over de gebrekkige onderlinge afstemming tussen milieubeleid per thema, tussen milieu- en ruimtelijk beleid en tussen die twee met natuur en landschap.

Intussen was het natuur- en landschapsbeleid van zowel overheid als de particuliere organisaties nog steeds overwegend reactief en defensief. Met dat reactieve en defensieve beleid, zo bleek evenwel, kon men het tij echter nog niet of onvoldoende keren. Men moest vaststellen dat kleine "natuursnipperen" moeilijk houdbaar waren temidden van steeds grotere druk uit het omringende gebied ("de zogeheten cultuursteppe" met haar verzurende, vermestende, verdrogende en vergiftigende invloeden op de naast- en tussengelegen natuurgebiedjes). Bovendien bleken te kleine, geïsoleerde populaties erg kwetsbaar voor uitsterven. Een terugkeer van eenmaal verdwenen soorten was daarna moeilijk of bijna uitgesloten. Vanuit het landschapsecologisch onderzoek kon men dat allemaal ook behoorlijk goed verklaren en uitleggen (voor meer achtergronden: zie Bijlage 1).

Wat in de discussies over natuur- en landschapsbehoud een groeiend gewicht kreeg was de positie van de Nederlandse N&L-waarden in internationaal, met name Europees perspectief. Men kreeg zicht op het bijzondere aan de vaderlandse natuur en landschap op de schaal van Europa. Wat voordien soms als triviaal en overmatig aanwezig werd gezien, kreeg daardoor meer betekenis (Polderlandschappen, de Delta en Wadden).en omgekeerd (Wolff *et al.*, 1989; Haartsen *et al.*, 1989; Gonggrijp,1989). Die internationale context en betekenisverlening gaven meer gewicht en soms meer richting aan doelen, prioriteiten en strategische keuzes in het nationale N&L-beleid. De Nederlandse wetlands bijvoorbeeld bleken niet alleen zeer vogelrijk, maar vormen ook een bijzonder en een onmisbaar steunpunt voor internationale vogeltrek en dus van vitaal belang voor de vogelstand in internationaal verband.

Mensen zijn door een grotere mobiliteit in werk en vrije tijd, door wereldwijde en snelle informatievoorziening en in hun oriëntatie en beleving meer wereldburger geworden. Nederland heeft intensievere handelsbetrekkingen gekregen in de laatste eeuw. Bestuurlijk en economisch is het deel van een Europese gemeenschap geworden, demografisch verrijkt met een fors aandeel buitenlanders, onder andere uit voormalige koloniën en door de vestiging van

gastarbeiders (Veeneklaas & Custers, 2009). Nederland heeft in groeiende mate verantwoording af te leggen vanwege Europese of mondiale afspraken, ook inzake milieu, natuur en landschap. Nederlanders zijn zich door reizen en door de TV meer bewust van het bijzondere van de vaderlandse natuur en het landschap of juist van het gewone ervan. Waar globalisering soms als verontrustend of zelfs bedreigend ervaren wordt, kan herwaardering en terugkeer naar het streekeigene zich juist versterken (eigen streektaal, -muziek, folklore, identiteit van het landschap c.q. de streek). Dat lijkt een tegenstroming waar sommigen zich beter bij voelen. Een andere groep gaat elders naar exotischer en spannender N&L-sensaties op zoek gaan en kan het eigen land als saai ervaren. Inwoners van buitenlandse komaf ten slotte hebben geen overgeërfd band met typische Nederlandse N&L-waarden (cultuurlandschappen als bijv. de veenweidegebieden), ze zijn geen geboren fietsers en ze hebben vaak weinig op met het wildernisideaal (Buijs, 2009).

Demografisch en cultureel interessant zijn de sterke vergrijzing in de laatste decennia en het grote aandeel allochtonen onder de bevolking (2,4 miljoen). Ruwweg de helft komt voor rekening van mensen met een westerse (in de cijfers incl. Indonesische en Oost- en Zuid-Europese herkomst), de rest van mensen uit een niet-westerse cultuur, o.a. uit Noord-Afrika en Midden-Oosten (Vissers *et al.*, 2002). Van belang voor de perceptie van natuur en landschap en de steun aan N&L-beleid is dat voorkeuren, gebruik en gebruikswensen dus meer door een vergrijzende bevolking en niet-autochtone Nederlanders bepaald gaan worden, en die blijken soms nogal afwijkend van het beeld dat tot nu toe gold (Veeneklaas, 2009; Buijs, 2009).

Al die tijd hebben de particuliere organisaties niet stil gezeten, noch in ledenwerving noch in aankopen, noch in het trachten te vergroten van hun politieke invloed. Het ledental en de financiële basis zijn sterk gegroeid, mogelijk naar een niveau dat dicht bij een verzadigingspunt lag. Natuurmonumenten groeide en groeide en kende op haar top (rond 2000) bijna een miljoen lidmaatschappen. Andere organisaties groeiden in aantal en ledenbestand evenzeer. Vele ervan werden in de jaren zeventig opgericht (zie Box 1). Onder de bevolking zijn er, met de top rond het jaar 2000, miljoenen lidmaatschappen van milieu- en natuurgroepen van allerlei aard en omvang, wat – ook al zijn meerdere lidmaatschappen per gezin gebruikelijk – een enorme score betekent (zie Figuur 2.2).

Box 1. De opkomst van natuur- en milieu resp. landschapsgroepen (op basis van diverse bronnen en websites). Niet genoemd zijn internationale organisaties (zoals Greenpeace en WNF) en de talloze lokale actie- of studiegroepen. Groepen die zich met studie en gegevensverzameling van planten en dieren bezighielden waren of werden meestal tegelijk belangenbehartigers. Onderzoeksinstellingen (universitair of anders) zijn niet opgenomen

De Nederlandse Botanische Vereniging bestaat sinds 1845;
Vogelbescherming dateert van 1899;
Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten van 1905;
Bond Heemschut ("schoonheid van Nederland", in 1911 opgericht, vooral gericht op historische gebouwen;
"Menno van Coehoorn" richtte zich vanaf 1932 op historische vestingwerken;
NJV (Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie) dateert van 1920;
De Natuurbeschermingsraad, een onafhankelijk advieslichaam voor de overheid ontstond in 1946 ;
Zoogdierenvereniging(1952);
Onderzoeksinstituut RIVON (later RIN) stamt uit 1957;
het IVN = Instituut voor Natuureducatie (1960);
Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (1965);
Bomenstichting (1971);
Natuur en Milieu (1972);
de Provinciale Milieufederaties (12 x) uit jaren '70;
Milieudefensie (1971);
Vereniging tot behoud van het IJsselmeer (1972);
Werkgemeenschap landschapsecologisch onderzoek (WLO) werd in 1972 opgericht;

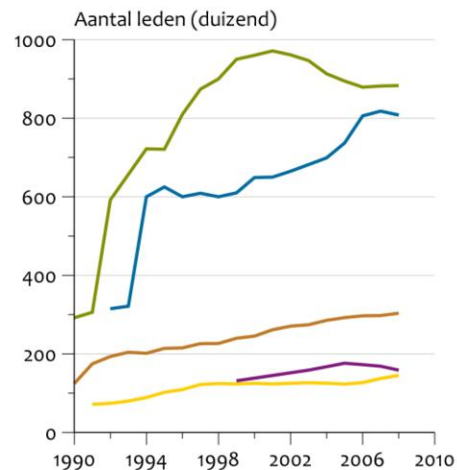
Stichting tot Behoud van particuliere Historische Buitenplaatsen(1973);
 SOVON: vogels (1973);
 Kritisch Bosbeheer (1974);
 Stichting Reinwater (1974);
 Stichting Duinbehoud (1977);
 Stichting Werkgroep Noordzee/ Stichting De Noordzee (1978);
 Centrum Landbouw en Milieu (1980/'81);
 Lacerta (voor amfibieën en reptielen) (1980);
 Landschapsbeheer Nederland (of voorloper): rond 1980 (?);
 Vereniging "Das en Boom" (1981);
 Vlinderstichting (1983);
 Floron (voor de planten) (1989);

In 1997 startte het Natuurplanbureau; later gecombineerd met het Milieuplanbureau in het MNP (verzelfstandigd in 2006; enkele jaren eerder gecombineerd bij het RIVM) en met het Planbureau Ruimte in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; gevormd in 2008).

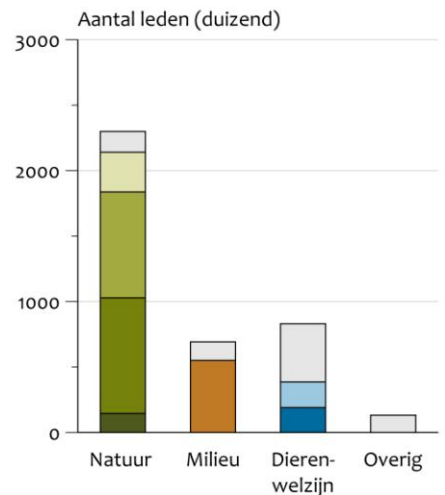
In 2004 richtte Jaap Dirkmaat (voorheen Das & Boom) de Stichting Nederlands Cultuurlandschap op; deze werd in 2006 de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap.
 Van vrij recente datum (na 2000) is het Platform Aardkundige Waarden.

Lidmaatschap natuur- en milieubeschermingsorganisaties

Natuurbeschermingsorganisaties



2008



— Natuurmonumenten
 — Wereld Natuur Fonds (exclusief jeugdleden)
 — Provinciale Landschappen
 — Vogelbescherming
 — Overige natuurorganisaties

□ Overige organisaties
 □ Provinciale Landschappen
 □ Wereld Natuur Fonds
 □ Natuurmonumenten
 □ Vogelbescherming
 □ Greenpeace
 □ Dierenbescherming
 □ Internationaal Dierenfonds IFAW

Bron: VARA's Vroege Vogels Parade, Natuurmonumenten, De Landschappen, WNF, Greenpeace, Dierenbescherming, IFAW.

PBL/jan10/1281
 www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 2.2. Aantallen lidmaatschappen van natuur- en milieuoorganisaties in Nederland (uit Compendium voor Leefomgeving, 2010)

Tegelijkertijd met de groei zijn de organisaties sterk geprofessionaliseerd, hebben hun krachten gebundeld in platforms en weten in lobbycircuits Den Haag inmiddels zeker zo goed te vinden als het bedrijfsleven of de eertijds zo machtige boerenstandsorganisaties dat deden. De mate van professionalisering, de steeds effectievere organisatie van de natuur- en milieuorganisaties aan de ene kant en de grote inhaalslag vanuit Haagse departementen met ook daar een grote deskundigheid hebben implicaties die verder gaan dan die simpele feiten op zich (zie o.a. Volker, 2002). De kennisconcentratie bij de professionele NGO's en bij overheden, gegeven het feit dat natuur en landschap nu eenmaal ingewikkeld in elkaar steken (zie Hoofdstuk 4), maakte dat het debat en de onderhandelingen tussen die blokken langzamerhand sterk door kennis en kennishouders gedomineerd werden. Wie die kennis heeft, heeft immers macht ten opzichte van "ecologisch minder geletterden".

We kunnen al terugblikkend stellen dat er een "scientocratisch complex" begon te ontstaan: deskundigen die vanuit een overmacht aan kennis zaken probeerden te doen over bestemmingen, inrichting, medegebruik, normstelling, wetgevingen, regels, etc. Het waren aanvankelijk vooral natuurwetenschappers met een enkele jurist die de toon zetten, pas later voegde zich daarbij de karavaan disciplines uit gedragswetenschappen, economie en bestuurskunde die zich er gaandeweg ook mee bemoeiden (Bijlage 1). Door banenwisseling kwamen deskundigen van natuur- en milieuorganisaties later in hun loopbaan vaak aan de beleidskant van de tafel te zitten. Dat praat wel zo gemakkelijk en het maakt de lijntjes heel kort, net zoals de landbouwlobby dat eerder ook wist. Met die kennisintensieve samenspraak tussen overheid, uitvoerende diensten zoals Dienst Landelijk Gebied of Staatsbosbeheer en de verzamelde NGO's ontstond toen het gevaar van verwetenschappelijking, vervreemding en daarmee een loszingen van politiek en samenleving.

Het voorgaande voltrok zich vooral in de hoek van de natuur en de ecologen. Het landschap als tweede zorgenkind naast de natuur kreeg ook wel aandacht, maar minder. Allereerst is landschap overal, woon- en werkruimte en bovendien werd het landschap "als plaatje" vaak geassocieerd met smaak. En over smaak leek minder goed te twisten, naar men althans aannam, hoewel het intussen vaak heel duidelijk is wat men mooi of lelijk vindt, waarom dat zo is en waar kwaliteitsverlies dreigt. Beleidsmatig en departementaal lag en ligt het landschap echter lastig: het hoorde overal bij, maar nergens heel goed. Er is nooit een duidelijk (sector) beleid voor landschap geweest en in het ruimtelijk beleid is landschap weliswaar erkend, maar door het spectrum aan sociaal-economische en culturele belangen moeilijk als stevig belang in afwegingen te betrekken. Het raakt daarmee gemakkelijk tussen wal en schip, laat staan dat het sturend zou kunnen worden. Dat neemt niet weg dat de meeste natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen het landschap met zijn dimensies in de cultuur, in de geschiedenis en identiteit van zijn bewoners, zijn esthetische waarden, zijn rust en ruimte voor bewoners en recreanten ook in het vaandel hadden.

2.7 De periode van 1990-2000: Natuur en landschap uit de slachtofferrol; de boerenmacht op zijn retour; natuurontwikkeling prominent; de EHS in uitvoering consolidatie, begin van bureaucratisering / juridisering/ verstarring, internationalisering

Welvaart, in combinatie met de sociale en rechtszekerheid van de verzorgingsstaat (ontstaan ergens tussen 1930 en 1980, zie o.a. Van der Cammen en De Klerk, 2003) heeft sterk bijgedragen aan de individualisering. We zien hier een paradox. Aan de ene kant is er de verzorgingsstaat waar iedereen vast op rekt, en aan de andere kant het verschijnsel dat geëmancipeerde burgers maximaal en liefst per direct hun eigen behoeften willen bevredigen

en dat juist weer liefst zonder bemoeizucht van staat (of kerk). Dat laatste is indirect af te lezen aan het vertrek uit klassieke sociaal-culturele instituties als kerken, politieke partijen en vakorganisaties. De binding met traditionele kerkgenootschappen loopt sterk terug zodat het aandeel buitenkerkelijken ver in de meerderheid, ook lidmaatschappen van politieke partijen namen sterk af. De organisatiegraad van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen was in 1946 zo'n 15%; in 1967 6,7%; in 1986 3,5%; en in 1994 2,9%. In de naoorlogse periode is de 'totale' organisatiegraad dus met 80% afgenomen (Voerman,1996). Het aandeel leden van vakorganisaties is ook teruggaande (De Kam & Ter Hart, 2002). Het lijkt erop dat mensen zich als veeleisende klant in het sociale paradijs gedragen. "Samen voor ons eigen" lijkt geen misplaatst etiket. Wat betreft de houding ten aanzien van behoud en gebruik van collectieve N&L-waarden geldt vermoedelijk hetzelfde (mening auteur). De zorg ervoor zou een overheidstaak moeten zijn, maar de burger-consument wil er tegelijk van alles kunnen doen.

Zo ongeveer rond 1990 kwam er zowel conceptueel als naar beleidsstrategie een opmerkelijke verandering in de heersende windrichting. Men had al veel langere tijd de ervaring op zak van een moeilijk te behouden "bloempotnatuur" in een steeds vijandiger cultuursteppe. Daar waren eenvoudige wetenschappelijke verklaringen voor en ook ideeën hoe het beter kon, met inspiratiebronnen in verleden en buitenland. Er waren bevlogen ecologen als Frans Vera die de nieuwe ideeën en strategieën welbespraakt konden verwoorden (zie Bijlage 1). De pleidooien waren steeds voor grotere, daardoor gebufferde eenheden natuur met meer ruimte voor natuurlijke processen. Nu kun je dat wel willen, maar in een sterk gecultiveerd land moest elke ruimteclaim bevochten worden. Minstens zo belangrijk was dus dat de grote grondhonger van de inmiddels overproductief geworden landbouw tanende was, net als haar veronderstelde eerstgeborenenrecht op het landelijk gebied. Het toen verantwoordelijke ministerie van Landbouw & Visserij moest na 1982 Natuurbeheer – eerder ondergebracht bij CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) -gaan vertegenwoordigen (Ministerie van LNV). Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat, ook geen onbelangrijke spelers in het landelijk gebied, waren in die tijd zo ongeveer klaar met de Deltawerken en raakten mentaal wat meer geëcologiseerd en wat minder technocratisch ingesteld. En niet te vergeten, de Nederlandse staat zat er redelijk warmpjes bij en kon zich wat investeringen veroorloven op de grondmarkt.

Het nieuwe beleidsconcept waar het allemaal om begonnen was, was de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). Dat was een tamelijk brutaal, op hoofdlijnen goed onderbouwd en door zijn eenvoud aansprekend plan om een robuuste structuur van natuurgebieden, met al bestaande kernen van natuur en gewenste uitbreidingen daarvan, aaneengeschakeld met verbindingszones of "stepping stones" voor de uitwisseling van soorten, te realiseren. Die robuuste hoofdstructuur moest zou tegen een stootje kunnen en daarmee de bezwaren van de oude, defensieve, maar versnipperde en kwetsbare configuratie opheffen of verminderen. De natuur zou zichzelf in de grotere eenheden ook meer zelf kunnen reguleren, was dus goedkoper in het beheer en beloofde een completer soortenspectrum te herbergen met tot de verbeelding sprekende soorten. Die zouden volgens de voorspellingen en modellen vrij zeker terugkeren. (Meer over wetenschappelijke achtergronden in Bijlage 1).

Wat heel belangrijk was: in die tijd vielen tegelijkertijd politieke en financieel-economische obstakels van vroeger weg. Alles bijeen werd de steun voor het idee van de EHS opportuun of zelfs "sexy". De landbouw had er niet zo'n moeite meer mee als de minst productieve of marginale gebieden, zoals de uiterwaarden, aan de natuur werden gegund, als het hoog-productieve deel van Nederland maar in haar bezit bleef. Het leek erop dat vriend en vijand het - op zijn minst gesuggereerde - concept van scheiding van landbouw en natuur omarmde of wilde slikken. Dat liever dan het eerdere idee van die lastige verweving waar de landbouw toch niet echt allerlei natuurdoelen binnen een moderne bedrijfsvoering kon verwezenlijken. Al met al zien we in die periode een goed voorbeeld van een "window of opportunity", in de

terminologie van Kingdon (1984), waarbij er synchroon een meervoudige omslag plaatsvindt die de verandering mogelijk maakt. In dit geval was er de gelukkige samenloop van waterstaatkundige, landbouweconomische, financieel-economische en landschapsecologische veranderingen in het denken en doen. Met natuurlijk een aantal creatieve en overtuigende pleitbezorgers.

De EHS werd niet alleen een paradepaardje, ze kreeg ook trekken van een stokpaardje dat vooral biologen en natuurbeschermers als hun speeltje zouden zien. Kritiek op met name de ecologen met hun kennis, lobbies en hobby's en hun moeilijke jargon kwam er overigens ook. Het gewone publiek kreeg soms het idee dat natuur er alleen maar was voor de soorten zelf en enkele bevlogen biologen, dat het er zelf geen entree toe kreeg, dat andere belangen (boeren) ook steeds moesten wijken en dat natuurbelangen een rem op de rest van de samenleving zetten. En dat het allemaal wel veel geld zou kosten. Het zwaarste woord dat werd gebezigd was waarschijnlijk "ecofascisme". Noch terecht noch leuk, maar helemaal onbegrijpelijk was de frustratie ook weer niet. Ook in minder extreme toonzetting gepresenteerd waren dat soort reacties niet echt verrassend. Vanuit de milieu- en natuurbescherming en kleine actiegroepen werd al langer effectief hindermacht uitgeoefend in juridische arena's. Het was dus niet geheel onverwacht dat de ondernemer en de gewone burger zich steeds meer begonnen af te vragen of één exemplaar van een hem onbekende plant, amfibie, hamster (de fameuze korenwolf) of vogelpaartje nu werkelijk een verkeersweg van groot maatschappelijk belang moest tegenhouden (zie o.a. Buijs, 2009). Deze "afterthoughts" speelden overigens voor een belangrijk deel na 2000.

Het blinde geloof in eco-experts leek ook wat af te nemen, onder meer door minder apocalyptische ontwikkelingen dan die soms door hen voorspeld werden. Zo bleek het herstellend vermogen van de natuur soms best groot vergeleken met doemscenario's van "experts". Voorspelde catastrofes zoals na olierampen als die van de Torrey Canyon of "Das Waldsterben" ten gevolge van zure regen bleken toch mee te vallen omdat men snel en effectieve technische aanpassingen wist te realiseren. Een uitkomst die dan als "self denying prophecy" gekenschetst zou worden. Ecologen bepleitten verder zaken waar ze eerder faliekant tegen waren geweest, zoals ontgroningen in de uiterwaarden of verstuingen in duinen die kort tevoren als uiterst kwetsbaar voor betreding door mensen te boek stonden. Die ommekeer in denken (een bepaalde mate van storing is juist goed voor de biodiversiteit) vormde een omslag in denken die het publiek ook niet altijd zo snel kon volgen. Bovendien hoorde de weekhartige stedeling, die Lenie 't Hart met haar zeehondencreche te Pieterburen zo graag steunde, opeens heel zakelijke taal van biologen die laconiek beweerden dat de dood van de zeer aabare beesten als de zeehond of die van die aandoenlijke hertenkalfjes door ziektes of voedseltekorten nu eenmaal "bij het concept van een zelfredzame wildernis hoorde". Zo'n wildernis was inmiddels voor een flink aantal biologen en natuurbeschermers wel een geaccepteerd Leitmotiv geworden, maar het grote publiek kon of wilde dat niet altijd goed volgen.

Er kwam op het grootse en meeslepende Leitmotiv, het natuurontwikkelingverhaal met een wilderniskarakter, gaandeweg ook wel kritiek uit de wereld van andere disciplines, zoals filosofen (Keulartz), historisch-geografen (Renes), archeologen (Louwe Kooymans) en landschapsarchitecten, maar ook wel van andersdenkende biologen die *hun* landschappen en natuur met *hun* waarden opeens door een erg dominante club biologen met dynamische, deels technocratische opvattingen zagen belaagd (Feddes *et al.*, 1998). Natuurontwikkeling door af- en uitgraven van uiterwaarden, meandering van beekjes in een door de dragline getrokken bochten, grootscheeps afgraven, en ontpolderen kreeg een erg technisch en soms destructief en soms alleen maar hilarisch gezicht. Men had kritiek op de ideologie, het eenzijdige concept, het ontwerp, het democratisch proces, de "collateral damage" aan bijvoorbeeld

historische of aardkundige landschapswaarden. En zeker ook niet alle biologen gingen mee in het hosanna rond de wildernisnatuur (Van der Maarel vs. Vera in de Westhoff-lezingen, 2002).

Zo zien we dat de periode vanaf 1990 in feite een nieuw soort debat inluidde tussen de meer klassieke natuurbeschermers met “beheerde, semi-natuur” horende bij de extensieve landbouw van weleer en de “pur-sang” wildernis-liefhebbers. Deels werd die controversie bijgelegd door te opteren voor èn-èn-oplossingen, deels steekt zij nog steeds met enige regelmaat de kop op. Het aardige is dat natuurbeschermers na hun defensieve periode, toen stad, industrie, infrastructuur, waterwinners, delfstofdelvers en landbouw als gemeenschappelijke vijanden zoveel mogelijk uit de nog aanwezige natuur geweerd moest, in eigen kring opeens met een meerkeuzevraagstuk kwamen te zitten. Welke natuur, hoeveel, waar, wel of niet met handhaving van cultuurwaarden? En hoe geef je het geld ervoor op de meest rendabele manier uit?

Die periode tussen 1990 en 2000 met het “Grand Design” van de EHS dat partijen in binnen- en zelfs buitenland imponeerde en samenbracht (Bischoff & Jongman, 1993), had een mooie start. Het was een eenvoudig en wenkend perspectief. Dat een deel ervan “optisch bedrog” was - want kaartbeelden met nieuw te verwerven natuurgebied waren sterk overgedimensioneerd, feitelijk was er maar een derde deel van de uitbreidingen werkelijk aan te kopen en veel reeds bestaande en al beschermde natuur vormde allang de kern - deed (en doet) daar niets aan af. Beleid, wetenschap en de grote terreinbeherende organisaties waren het over de grote lijnen eens. Er was naast die toch wel verregaande consensus ook een politiek momentum, ook bij de provincies die een groot deel van de uitvoering hadden te doen en er was geld. Het “laaghangend fruit” dat het eerst geplukt werd en de redelijk succesvolle start gaven het idee dat de vaart er ook later wel in zou blijven. Er waren na het vrij toevallige succesverhaal met “turbo-successen”, gerekend in de terugkeer van sommige soorten van de Oostvaardersplassen inderdaad meer aansprekende projecten zoals de Gelderse Poort bij Nijmegen, de Blauwe Kamer (Nederrijn), plan Tureluur op Schouwen-Duiveland en een fiks aantal andere. Dat de complete uitvoering (uitbreiding van natuur tot grotere eenheden, het aanbrengen van effectieve verbindingzones ertussen) op den duur moeizaam zou worden bleek pas gaandeweg (zie de Natuurbalansen, vanaf 1998). Net zoals het feit dat de aansprekende soorten uit de brochures niet altijd volgens de dienstregeling der voorspellingen zouden verschijnen, of het feit dat met de EHS de achteruitgang van de biodiversiteit niet per decreet en per direct gekeerd zou worden.

Wat gaandeweg bleek, is dat een beleidsdoel levend houden en de realisering op zeer lange termijn (met een beleidsuitvoering strekkend tot dertig jaar later) over een heel aantal kabinetten waarmaken nooit een sinecure is. Zeker in dit geval niet. Een EHS is geen Deltaplan, waar veel mensenlevens en kapitaalgoederen direct van afhankelijk zijn. Wat ook een rol speelde is dat er vanuit landbouwbelangen toch verzet bleef tegen de “grondhonger” van de natuurontwikkelaars en tegen de wellicht niet zo voorziene consequenties voor de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven nabij natuurgebieden (zoals beperkingen van ammoniakuitstoot voor bedrijven, liggend nabij natuurgebieden).

Wat ook duidelijk werd is dat de concentratie van beleidsaandacht, geld en beleidsinstrumenten op de EHS inhield dat de aandacht voor de natuur buiten de EHS (ook wel veelzeggend als het “witte gebied” aangeduid), dus voor het agrarische cultuurlandschap met de veelsoortige landschapswaarden, navenant terugzakte.

2.8 De periode na 2000 - heden: vermaatschappelijking, minder geld, verzakelijking, decentralisatie, “Verbrusseling”, beweging van “government naar governance”; afvlakking of afname draagvlak, herwaardering van landschap. Charmeoffensief van beherende instanties. Klimaat en wateropgave meer leidend?

Na de millenniumwisseling lijkt er – mogelijk als reactie op de eerder beschreven ontwikkeling – sprake geweest van een terugkeer tot vermaatschappelijking in het N&L-beleid (nota NvM, MvN; Min.LNV, 2000), waarbij de andere functies van de natuur dan alleen het pure behoud en herstel van door wetenschappers aangewezen natuurwaarden aan bod komen. Wat daar bij paste is dat “groen” meer in de buurt van de mensen – dus in en om de stad - hoorde te komen, in plaats van dat mensen een lange tocht moeten maken om “op bezoek bij de natuur” te gaan. Er kwam ook beleid voor: GIOS (Groen in en om de Stad), een vervolg op eerder beleid, zoals de Randstadgroenstructuur. De versterkte aandacht voor de mens in de natuur loopt ook parallel met eisen vanuit het publiek aan de terreinbeheerders om ruimere toegangseisen: men wilde meer toegang en men wenste minder verboden. De beheersinstanties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten maakten daar dan ook volop werk van en begonnen een stevig charmeoffensief. Ze presenteerden zich vaker als gastheer voor bezoekers, die geen potentiële verstoorders maar gasten mochten heten. Men biedt inmiddels spannende tochten aan, mooie en soms sterke verhalen van boswachters en GPS-routes.

Tegelijk was dit ook een periode van een toenemende verzakelijking: wat zijn eigenlijk de kosten en de baten? Dat paste in een tijdvak met minder overheidsgeld en een kritische Rekenkamer die grote overheidsprojecten volgde. Het lijkt in retrospect ook een tijdvak te worden waarin natuur en milieu wat terugzakten op lijstjes van urgente maatschappelijke problemen, met als symbool daarvan stagnerende of teruglopende aantallen lidmaatschappen van de organisaties (Zie Figuur 2.2). Dat natuur wellicht wat minder hoog scoorde in de publieke opinie mag zo zijn, het altijd wat lastiger en politiek gezien minder urgente landschapsdossier leek daarentegen wat in de belangstelling gestegen. Landschap werd intussen door burgers sterk geassocieerd met “verrommeling” en kwaliteitsverlies van de leefomgeving. Het beleid wilde er een kwaliteitsimpuls aan geven met stukken als “Agenda Landschap” en motto’s als “Nederland weer mooi”, waar ook de verzamelde NGO’s achter staan. Ook Europa (Raad van Europa) ging de landschapszaak nu serieuzer nemen met de European Landscape Convention (2000; door NL geratificeerd in 2004). Eerder waren er al – wettelijk beter geborgde – Europese afspraken in het Verdrag van Valetta (=Malta) waarbij met name archeologische waarden werden beschermd, en in eigen land het programma Belvedere (Min OC&W, 1999). Mensen raakten meer geïnteresseerd te raken in cultureel erfgoed, zowel in historische gebouwen en binnensteden als in het landschap (Van der Zande & During, 2009). Wel 10% van de Nederlanders bleek lid van een erfgoedorganisatie, ook de belangstelling voor archeologie nam licht toe (Huysmans & De Haan, 2006).

De laatste decennia speelt de tendens van sterke verzakelijking en een accent op efficiency. Dat manifesteert zich in het afstoten van overheidstaken naar het bedrijfsleven (privatisering/verzelfstandiging en overlaten aan de marktmechanismen). Beslissingen worden meer en meer onderworpen aan kosten- en batenanalyses. Ook wil men weten wie/ welke groep ergens baat bij heeft; dat profijtbeginsel kan vervolgens worden gehanteerd om de noodzaak of bereidheid tot mede-investeren te sonderen of heffingen in te voeren. Ook bij N&L-“goederen en diensten” lijkt een zakelijker herverdeling van kosten en baten te realiseren.

Nadruk op efficiency zien we ook bij het beheer van natuur en landschap. Welk beheer is het meest efficiënt, kunnen beheerders door benchmarking (onderling vergelijken welke organisatie zijn zaakjes het meest efficiënt runt) een beter resultaat boeken?

Als tegenhanger van verzakelijking, efficiency en commercialisering lijken Nederlanders en besluitvormers zich in de laatste decennia van de 20^e eeuw bewuster te worden van gevoelsmatige aspecten. Media spelen in op emoties (“emo-TV”) en dankzij sociale media kunnen velen zich ongeremd deelnemer in die emotionele sferen tonen. Bij N&L-thema’s spelen die belevingsaspecten in ieder geval mee, specifiek emotionele dimensies zien we bijvoorbeeld ook in de relatie met dierenwelzijn in natuurgebieden. Gevoelens lijken meer uitgesproken te worden en door de politiek en het beleid serieus genomen naast wat “hardere” zaken als biodiversiteit of kosten en baten. Ze worden intensiever onderzocht via publieksenquêtes wat de groeiende aandacht op zijn beurt weer versterken kan.

Bestuurlijk werd het een tijdvak waarin twee paradoxale trends zijn waar te nemen: allereerst de “Ver-Brusseling”, waarbij milieu- en natuurnormen en de consequenties van aanwijzing als VHR- (Vogel- en Habitatrichtlijn) en Natura 2000-gebied (met bijverschijnselen als juridisering; zie Verschuren en Van Wijmen, 2002; Kuindersma *et al.* 2004) een centralistisch beeld oproepen, maar waarin tegelijkertijd een geheel andere sturingsopvatting werd doorgezet (Kuindersma *et al.*, 2002). Die laatste houdt verband met de algemene, op papier al oudere, maar nu meer waargemaakte - decentralisatiegedachte, waarbij het Rijk veel zaken doorschoof aan lagere overheden (provincies en gemeenten) en zelf op het vinkentouw bleef om te controleren (bijpassend motto: “sturen op hoofdlijnen, afrekenen op resultaat”). In dit sturingsmodel dienden overheden minder dominante posities in te nemen en meer ruimte te laten aan andere partijen (zakenleven, NGO’s, burgers) die zelf met initiatieven en ideeën van “onderaf” konden komen. Dat zou vooral op gebiedsniveau kunnen en moeten. Die filosofie staat te boek als de overgang van government (hiërarchisch, top-down, gedomineerd door de overheid) naar governance. De overheid is daarbij terughoudender en vormt één der spelers, maar niet met de hoofdrol/regisseursrol. Er werd veel meer ruimte gewenst voor markt en samenleving en voor oplossingen die uit de interactie met partijen ontstaan in plaats van vooraf bedacht. Het Rijk zou zich terug trekken op zaken van nationaal en internationaal belang en het credo hanteren “zorgen dat in plaats van zorgen voor”. Het beleid zou daarmee vooral in het ruimtelijk beleid, meer speelruimte en stimuli geven aan initiatieven vanuit de streek en muntte de term ontwikkelingsplanologie, zoals in de Nota Ruimte (Min. VROM, 2004). We zien dus tegelijkertijd twee bewegingen (Een in Brussel bepaald centralisme versus een governance-filosofie, die aansluit op initiatieven en creativiteit van onderaf), die met elkaar echter de nodige ambiguïteit vertonen (Pleijte en Selnes, 2009).

De rolopvatting van de overheid, de bestuurlijke organisatie en de houding van de burger zijn in een eeuw tijd flink veranderd. Volgens De Kam en Ter Hart (2002) was rond 1900 de rijksoverheid nog vooral “nachtwaker” die zich tot de lands- en kustverdediging, justitie en nog zo wat beperkte. Dat veranderde rigoreus, want tot laat in de twintigste eeuw (met grote investeringen na WO II) raakte ze druk doende om de verzorgingsmaatschappij te organiseren en draaiende te houden. Vooral na WO II groeide haar invloed in de breedte. Toen werden de landbouw rigoreus hervormd, de industrie gestimuleerd, de fysieke veiligheid vergroot (Deltawerken), sociale zekerheden gecreëerd, de ruimte geordend (RO). En er werd gepoogd voor mens en natuur de leefomstandigheden te verbeteren (na ‘60/70). We zien, kortom een toenemende (meestal centralistische) overheidsinvloed.

Dat proces stoelde op het idee van de maakbaarheid van de samenleving dat vooral in de zestiger en deels zeventiger jaren de overhand had. Het uitbundig plannen, wetten en regelingen maken leidde tot een grote nota- en regeldichtheid (na 1960/70) en gaandeweg tot de maatschappelijk-politieke bezinning of dat nu allemaal wel zo wenselijk, dan wel effectief of

efficiënt was. Langzamerhand ontstond meer realiteitszin voor de “maakbare samenleving” en kwam een deel van de mensen tot de mening dat de zaak was doorgeslagen en deregulering alsmede een terugtrekkende overheid behoefde. In die denkwereld ontstond het idee dat actoren (burgers, marktpartijen) het zelf anders, beter en met een grotere draagvlak en dus een grotere kans op slagen zouden kunnen. De vraag was verder op welke schaal (nationaal, regionaal of lokaal) dat het beste zou kunnen. Niet onbelangrijk voor natuur en landschap – vatte de opvatting post dat belangenafweging voor ruimtegebruik, onderlinge afstemming van fysiek beleid (water, wonen, milieu, natuur et cetera) beter en meer duurzaam ingevuld kan worden op regionaal niveau, met name door provincies en gemeenten.

Intussen had zich met de rapporten van het IPCC (2000, 2005) en de film “An inconvenient truth” van Al Gore het klimaatsprobleem onmiskenbaar geopenbaard in de media en de politiek. Het betekende voor Nederland vooral een water- en kustbeheerprobleem. Nederland was in de begin jaren '90 al aardig wakker gemaakt door de bijna-overstromingen (1993; 1995) in het Rivierengebied, waar gaandeweg als langeretermijnboodschap uit kwam dat nog meer technisch vernuft en steeds hogere dijken geen afdoende oplossing zouden bieden.. Men moest de rivieren met hun straks naar inschatting structureel hogere afvoeren en grotere pieken meer ruimte geven. Dat resulteerde in een PKB “Ruimte voor de Rivier” (2007), waar het Rijk weer even leidend in werd vanwege het nationaal belang. Aanverwante zorg gold de zeespiegelrijzing, kust en kustverdediging en feitelijk geheel Nederland waar ofwel wateroverlast of in droge tijden watertekorten andere ruimtelijke en technische strategieën nodig waren. De Cie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) en later de Delta-Cie (2008) hebben daarvoor een ingrijpend (en kostbaar) plan neergelegd met verre gaande gevolgen (incl. kansen en bedreigingen voor natuur en landschap).

Al met al is door het IPCC (Intergovernmental Panel Climate Change) en de beide Nederlandse Cie's een toekomst geschetst, waar natuur en landschap direct (door andere temperatuur, neerslagcondities) maar ook door technische en ruimtelijk aanpassingen door de mens heel wat gevolgen van ondervinden (Opdam *et al.*, 2009; Veeneklaas, 2008). We zien dus, - net op het moment dat de EHS keurig is begrensd en ingetekend, met ver uitgewerkte natuurdoeltypen, juridische statussen, beheersdoelen, - regimes en -vergoedingen en nèt als iedereen druk is met de realisatie -, dat de toekomst met wezenlijk andere condities en onvermijdelijke adaptaties in waterhuishouding en landgebruik om iets anders zou kunnen vragen (Opdam *et al.*, 2009).

2.9 De belangrijkste perioden, trends en gebeurtenissen of nota's

Tabel 2.2 geeft een overzicht van een aantal momenten die aangegeven wat kenmerkend was per periode, wat markante momenten en omslagpunten waren, en wat belangrijke gebeurtenissen, nota's, wetten of publicaties waren. Zie ook Figuur 2.3 en Figuur 2.4.

Tabel 2.2: Tijdvakken met kenmerkende trends, omslagpunten, voorvallen en beleidsnota's.

Periode (globaal aangegeven)	Markante trends, tegentrends omslagpunten	Belangrijke gebeurtenissen, nota's of publicaties
Ca. 2000 – heden (2009)	Nederland vergrijsst; Economische groei getemperd; Government naar Governance; ontwikkelingsplanologie; Klimaat- en wateropgave worden dominant. Natuurbehoud: terug naar de mensen; Landschap in de lift. Kosten-baten debat	Natura 2000; Natuur v.Mensen, mensen voor Natuur (2000); Nota Ruimte (2004) Cie Waterbeleid 21e eeuw (2000). Ruimtelijke ordening en natuur op zee. Landscape Convention (2000/2004), Landschapsmanifest (2008); Agenda landschap; Progr. Beheer (2000 e.v.)

Periode (globaal aangegeven)	Markante trends, tegentrends omslagpunten	Belangrijke gebeurtenissen, nota's of publicaties
Ca. 1990 – ca. 2000	Natuurorganisaties op hun top. Natuurbehoud kiest andere strategie: grotere natuureenheden met meer wildernis; lancering EHS; landbouw levert in; landinrichting wordt multifunctioneel. Decentralisatie taken Rijk > Prov's; groeiende invloed "Brussel "	Nota Natuurontwikkeling (1989) Natuurbeleidsplan (1990); Structuurschema Groene Ruimte(1995); Nb-wet (1998) "Bijna rampen" grote rivieren ('93/95: Ruimte voor de Rivier als motto) Belvedere (1999)
Ca 1970 – ca. 1990	Grenzen van de Groei zichtbaar; de Verthema's raken bekend, explosie van Natuur- en Milieuorganisaties; overheden maken wet na wet en nota na nota; landbouw intensiveert verder, maar verliest krediet. Grote welvaart, enorme opkomst autobezit, de Nederlander wordt stedeling, kosmopolitisch en steeds rijker	Natuurbeschermingsjaar ('70); Limits to Growth (Club van Rome). De drie "Groene Nota's" (1975). Regering beslist ten gunste van milieu en natuur (Waddenzee, Oosterschelde, Markermeer) De Oostvaardersplassen eye-opener voor ander soort natuur en natuurontwikkeling Vogel- en Habitatrichtlijn (1979/1979)
1945 – 1970	Na WO II: wederopbouw, rationalisatie landbouw, sterke bevolkingsgroei (geboortegolf), urbanisatie, industrialisatie. Eerste natuur- en milieuproblemen; ruimteschaarste; opkomst RO. Landinrichting op volle toeren. Natuur-beweging verbreedt en versterkt zich.	Watersnoodramp (1953); Deltawerken; IJsselmeerpolders Rachel Carson's Silent Spring (1962) Sterfte vogels door DDT. 1e en 2e Nota RO (1960;1966); NL in de EG, later EU
De periode van ca 1900-1940/'45	Groeiend natuurbesef; voortouw bij particulieren; overheid op achtergrond. Grote ontginningen en vastleggingen (werkverschaffing) in heide, kustduinen zandverstuivingen, inpolderingen; natuur en landschap gaan achteruit. Trek naar steden	Natuurmonumenten opgericht (1905); Aankoop Naardermeer Staatsbosbeheer (1899); Jacq.P.Thijssse/Eli Heimans Crisistijd (jaren '20/30) Afsluitdijk: 1932. WO II.
Tweede helft van de 19 ^e eeuw	Kennisexplosie, voortgaande industrialisatie, trek naar steden. Technocratische/ mechanistische denkwijze groeit; natuur wordt interessant; Romantiek als tegentrend. In FR, VS, D. eerste natuurmonumenten !	1857: Darwin (The Origin of Species) Haarlemmermeer mechanisch drooggelegd (1852) Landbouwcrisis; Introductie kunstmest (ca 1875)
De periode ca 1800- ca. 1850	Rationalisme steeds meer invloed, groei van kennis, mechanisatie; mechanistisch wereldbeeld, manipulatie natuur; kerk en staat gescheiden, opkomende rol van een nationale overheid (verstatelijking). Nederland nog leeg, grotendeels "woest" en onontgonnen	Nederlandse staat (Willem I; Nederland ontsloten door kanalen en spoorwegen (v,a 1839) Staatsinrichting door Thorbecke (1848) (Rijk>Prov's>Gemeenten) Rijkswaterstaat (va.1798)
De periode vóór ca. 1800	Kerk en staat niet gescheiden; bezit en jacht in bos en natuur bij adel; houding t.o.v. natuur utilistisch, mede religieus bepaald. Natuur = natuurrampen + wingewest. Beginnende invloed Verlichting	Merula: "Placcaten en Ordonnantien" (1605); Natuurrampen vanuit zee en rivieren; indijkingen en droogmakerijen "op de wind". Politieke instabiliteit (oorlogen en bezettingen)



Figuur 2.3 Nederland rond 1900 (Kramer & Knol, 2002).

Opvallend is de nog geringe verstedelijking en de forse oppervlakten heide; akkerbouw zien we in gebieden die ook nu nog als akkerbouwgebieden gelden



Figuur 2.4 Nederland rond 2000 (Kramer & Knol, 2002) ; legenda: zie Fig 2.

Opvallend is in vergelijking met 1900 de sterke toename van stedelijk gebied, de oppervlakte nieuw land (nieuwe polders) en de intussen spaarzame gebiedjes met heide

2.10 Leerpunten, toegespitst op natuur en landschap en natuur- en landschapsbeleid

- Het lijkt er op dat wereldwijd en over millennia gerekend een erg pragmatische houding ten aanzien van natuur heeft gegolden: een te bestrijden of te ontvluchten vijand dan wel een wingewest. Die houding heeft ook in Europa en in ons land tot halverwege de 19e eeuw overheerst.
- Met de komst van de Verlichting en de reactie op het Rationalisme, de Romantiek, lijkt de mensheid in staat gesteld natuur en landschap beter te begrijpen, in de diverse dimensies te waarderen en zijn relatie ermee te herdefiniëren.
- Niettemin waren het juist het Rationalisme en de Industriële Revolutie die de aanzet gaven tot een veroverings- en vernietigingsgolf, waar snelle demografische groei, nieuwe technologieën, ontginningen, intensief agrarisch gebruik en urbanisatie gezamenlijk natuur en landschap onder de voet liepen.
- Het begin van N&L-besef en -bescherming in Nederland lag aan het eind van de 19^e eeuw en bleef lang een overwegend particulier initiatief.
- Overheidsbemoediging van enige betekenis kwam pas in het na-oorlogse tot ontwikkeling, de eerste decennia nog overheerst door de demografische en economische drijvende krachten achter snelle bevolkingstoename, wederopbouw, industrialisatie en welvaartsontwikkeling.
- Vooral na het Natuurbeschermingsjaar in 1970 kwam er een omslagpunt ten gunste van natuur en landschap, hoewel veel vliegwiel nog steeds de andere kant op draaiden. De

natuur- en milieubeweging wordt een politieke factor van belang. Een stortvloed van wet- en regelgeving op het terrein van milieu- en natuur poogt – en met toenemend succes – een uit de hand gelopen situatie te corrigeren.

- Pas in de tachtiger en negentiger jaren zien we stabilisatie en hier en daar een offensievere N&L-strategie, zoals die van de Ecologische Hoofdstructuur. De invloed van kennis is zowel bij NGO's als het (rijks)beleid erg groot: een scientocratische fase. De internationale dimensie groeit in belang.
- Tegen de eeuwwisseling treedt een nieuwe fase in: meer aandacht voor mensenwensen, vermaatschappelijking. Ook verzakelijking doet zijn intrede: de economische betekenis van natuur en landschap. De bijverschijnselen van een snelle emancipatie van natuur en landschap worden overigens ook kenbaar: juridisering, bureaucratie.
- Demografische, mentale en economische verstedelijking en het afnemend belang van de landbouw (als politieke factor en basale voedselproducent) maken de binding met het (traditioneel) agrarisch landschap minder sterk.
- Vergrijzing (= ontgroening) en “verkleuring” maken preferenties ten aanzien van natuur en landschap en gedrag van een deel van de bevolking anders, vermoedelijk minder gericht op traditionele agrarische landschappen.
- De burger is zich meer in de richting van kritische en geëmancipeerde consument van natuur en landschap gaan bewegen in plaats van volgzzaam voor N&L-doelen van de (rijks)overheid.
- De argumentatie is aan het verzakelijken, men denkt meer in termen van efficiency, wil eventueel lasten en baten eerlijker verdelen, maar overwegend houdt men de overheid verantwoordelijk voor het wel en wee en de spelregels inzake natuur en landschap.
- Belevingswaarden worden beter (h)erkend, bediscussieerd en een politieke factor (“feelings are facts”).
- De rijksoverheid voelt enerzijds meer invloed van de internationale gemeenschap (met name EU) en behoudt de eindverantwoordelijkheid, maar treedt anderzijds verder terug. Het voortouw komt steeds meer bij provincies; het geloof in “bottom-up” processen met anderen (burgers, bedrijfsleven) neemt toe. De eventuele winst voor natuur en landschap moet overigens nog blijken.



3 Beweegredenen natuur- en landschapsbehoud: begrip, beleving en belangen¹

3.1 Doel van dit hoofdstuk

De laatste decennia zijn we mogelijk gewend geraakt aan een brede en positieve maatschappelijke waardering voor N&L-waarden (zie Hoofdstuk 2) en - in wat mindere mate - voor het gevoerde overheidsbeleid. Met dat voor ogen lijkt het overbodig om diep in te gaan op de beweegredenen (hierna: motieven) van mensen en het draagvlak voor N&L-waarden en N&L-beleid. Toch zijn die motieven verre van eenduidig en statisch. Ook lijkt de actuele stevigheid en continuïteit van het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap en evt. N&L-beleid beslist niet in beton gegoten.

In Hoofdstuk 2 is een beeld geschetst van de omgang van mensen met natuur en landschap in het al dan niet verre verleden. Daarbij ontstond al enig zicht op de verander(en)de opvattingen over de betekenis ervan. Dat vraagt echter uitwerking en toelichting gezien ook de vraag van het PBL (Hoofdstuk 1). Daar is alle reden voor. Zijn natuur en landschap op zichzelf al complexe en sterk gedifferentieerde begrippen, datzelfde geldt voor begrippen gerelateerd aan de beweegredenen (of motieven) van mensen om natuur en landschap wel of niet te waarderen en te ontzien. Aan het begrip motief (als equivalent van beweegreden) raken begrippen als draagvlak, natuurbeelden en natuurvisies onder mensen. Ook worden begrippen als grondhouding (t.o.v. N&L) gebruikt. Motieven om natuur en landschap te behouden, te herstellen of te ontwikkelen zijn complex, deels verankerd in heel prozaïsch en direct nut voor mens en maatschappij als in zo ongeveer het diametraal tegenovergestelde, namelijk daar waar menselijk eigenbelang juist wordt uitgesloten. Motieven kunnen binnen één persoon, één groep en de maatschappij wisselen, onderling tegenstrijdig zijn en verschuiven in de tijd. Wat er zoal veranderen kan en hoezeer daarmee draagvlak voor natuur en landschap en het beleid terzake veranderen kan, is natuurlijk belangwekkend. Draagvlak – of het gebrek eraan – bepaalt in hoge mate wat er politiek-maatschappelijk wel of niet kan. De complexiteit van het onderwerp en de relatief jonge historie van het onderzoek ernaar heeft begripsmatig wat onduidelijkheden gecreëerd Dit hoofdstuk begint daarom met de inhoud van de diverse begrippen (zoals door de auteur gehanteerd) en laat daarna zien hoe de zaken er voor staan. Aansluitend bij de vraag van het PBL in hoeverre menselijke motieven wortelen in de levensbeschouwing van mensen wordt ten slotte ingegaan op de (vermeende) invloed van levensbeschouwingen en de dynamiek daarin.

3.2 Een begripsmatig opstapje

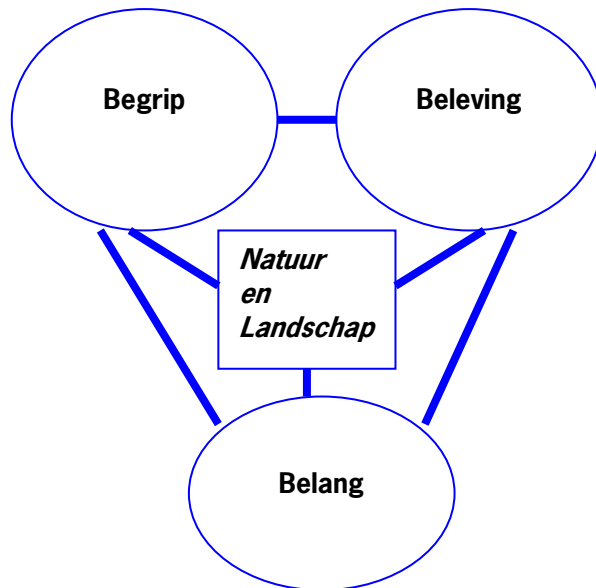
“Elk wereldbeeld is opgebouwd uit cognitieve, normatieve en expressieve grondhoudingen die mensen als denkende, willende en voelende wezens tegenover de werkelijkheid kunnen innemen”

(*Wilhelm Dilthey*, aangehaald in Keulartz, 2005)

¹ Aan dit hoofdstuk heeft Janneke Vader van LEI Wageningen UR een belangrijke bijdrage geleverd).

Motieven/bewegredenen

Onder motieven/bewegredenen verstaan wij alle rationele, gevoelsmatige en aan belangen gerelateerde drijfveren en argumenten waarmee men de zorg voor of betrokkenheid bij natuur en landschap tot uitdrukking brengt (van zeer spirituele tot zeer materiële argumenten) en/of in actie omzet. Meestal koestert men meerdere en niet zelden strijdige motieven tegelijk (Gerard Reve: “menselijke motieven zijn zelden enkelvoudig”). Motieven wortelen in drie domeinen: (a) kennis en inzicht, (b) in esthetische, ethische en soms spirituele gevoelens en opvattingen, en (c) in de taxatie van eigen en andermans strevingen, belangen en in de afwegingen van wat wenselijk, haalbaar en doelmatig is. We typeren de drie domeinen als die van begrip, belangen en beleving (de drie B's²; zie Figuur 3.1) .



Figuur 3.1. Soorten betrokkenheid van mensen (individueel of groepsgewijs) bij natuur en landschap; uitleg in de tekst.

Draagvlak

Draagvlak zou men, in navolging van De Bakker en Van Koppen (2009), kunnen omschrijven als het geheel van instemmende gevoelens, meningen, houdingen, visies en ondersteunende handelingen en acties van burgers ten aanzien van de bescherming of ontwikkeling van natuur en landschap en het daarmee verbonden overheidsbeleid. Het actuele maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap kan gezien als de resultante van verschillende factoren, waarop later nog in meer detail wordt ingegaan.

Draagvlak voor natuur (en landschap) als zodanig kan volgens De Bakker en Van Koppen in Elands en Turnhout (2009a) niet gelijk worden gesteld aan draagvlak voor natuur- (en landschaps)beleid. Een positieve houding ten opzichte van bescherming en ontwikkeling van natuur kan bijvoorbeeld gepaard gaan met negatieve of neutrale visie op overheidsbeleid voor natuur. Andersom gaat steun aan het natuurbeleid niet noodzakelijk samen met een persoonlijke betrokkenheid bij natuur als zodanig.

² Deze driedeling vertoont parallellen met die in Mindscape, Powerscape en Matterscape, zoals o.a. door Jacobs, 2004 gehanteerd en sluit aan op eerdere driedelingen van Jacobs in de drie “ontologieën van het landschap: het ware, het juiste en het waarachtige”. Ze strookt ook met het citaat van Dilthey aan het begin van dit hoofdstuk. Waar wij nadrukkelijk op willen wijzen is op *belang* in een brede zin: landschap en natuur vormen een actueel en toekomstig belang van mensen, zoals eigenaars, pachters, bewoners, recreanten, ondernemers die allemaal iets willen; belangenconflicten en –afwegingen zijn trefwoorden in die arena van belangen). Die belangenkant staat het dichtst bij het begrip Powerscape).

Sinds 1996 laat Wageningen UR (i.c. de WOT Natuur en Milieu) regelmatig draagvlakonderzoek uitvoeren. In de tijd kan het draagvlak als vrij constant worden gezien. Lidmaatschap van natuurorganisaties, natuurbezoek en interesse in informatie over natuur blijven hoog, al zagen we de laatste jaren terugval in lidmaatschappen (zie Figuur 2.2). Natuurbehoud blijft als een belangrijk maatschappelijk thema gezien worden, maar daalt voor burgers als rijksbeleidsprioriteit (Natuurbalansen). Een belangrijke vraag is in hoeverre via enquêtes gemeten draagvlak “politiek correct” en daarmee vrijblijvend is, en dus niet een erg stabiel fundament bij veranderde omstandigheden (neem iets als economische terugval ; zie: Houding en gedrag, volgende pagina) .

Draagvlak berust onder meer op:

- de functies die natuur voor mensen heeft/ kan hebben;
- de (grond)houding die men heeft;
- wat men mooi vindt;
- ervaringen en
- aanwezige kennis.

Natuurbeelden

Onder natuurbeelden verstaan we dat wat de mensen als N&L ervaren, zien, denken te begrijpen en waarderen, of eventueel verafschuwen. Wat natuur mag heten verschilt per mens. Sommigen houden hun natuurbeeld strikt beperkt tot de wilde levende natuur (planten en dieren), anderen rekenen er boeren- of stadsnatuur met bijbehorende landbouwhuisdieren, stadsduiven of kamerplanten bij. Ook de appreciatie verschilt. Men kan de natuur zien als een vredige en harmonieuze wereld, of als strijdtoneel met concurrentie, moord en uitbuiting (zoals parasitisme), met risico's en bedreiging voor de mens (overstromingen, brand, giftige beesten , schade, infecties). Tijd- en ruimteschalen in de perceptie kunnen ook variëren van vooral de directe leefomgeving en het heden (de eigen tuin, de nabije polder, de omgeving van de camping; in dit jaar of in deze generatie) tot mondiale natuur en op een veel langere, zelfs evolutionaire tijdschaal.

Natuurvisies

Natuurvisies bevatten in onze omschrijving vooral wensbeelden en/of inschattingen voor de toekomst: bijvoorbeeld voor de meest wenselijke situatie in Nederland, Europa of de wereld. Dat kan over de aard en omvang gaan. Of de wens en het gevoel van realiseerbaarheid van meer wildernis in grotere gebieden met “spannende soorten” als beer, wolf en lynx. Of in contrast daarmee een vertrouwd, goed bereikbaar en veilig gebruiksgroen dicht bij de stad? Of een deels nostalgisch soort boerennatuur met weidevogels en koeien in grasland met leuke boterbloemen? Een visie is in onze opvatting meer dan een natuurbeeld, geeft een wens of taxatie van de toekomst en impliceert een afweging op basis van maatschappelijke haalbaarheid. Hoe bijvoorbeeld natuur en landschap een plek te geven in de maatschappelijke realiteit, waar andere belangen en claims meespelen? Er zit dus ook een strategisch oordeel bij. Visies op natuur en landschap vinden hun wortels voor een deel in grondhoudingen.

Grondhoudingen

Volgens Buijs en Volker (1997) is de grondhouding tegenover natuur de diepst gewortelde visie van mensen op de natuur en op de verhouding tussen de mens en de natuur. Met het begrip grondhouding wordt weergegeven hoe mensen aankijken tegen de natuur, de functie van natuur en tegen de relatie tussen de natuur en de mens. Grondhoudingen lopen uiteen van sterk antropocentrisch, waarbij de mens centraal staat en de natuur ondergeschikt is tot juist een sterk ecocentrische grondhouding waarbij mensen deel uitmaken van en ondergeschikt zijn aan de natuur. Zweers (1995) onderscheidt in dit verband de grondhouding van die van heerser, rentmeester en participant. De grondhouding is slechts een van de aspecten die de gedragspraktijk voor natuur beïnvloedt. De invloedssfeer ervan blijkt ook moeilijk te meten.

Een grondhouding kan verder optimistisch of pessimistisch zijn omtrent de oplosbaarheid van een milieu- of natuurprobleem. Valt het probleem naar verwachting van de persoon in kwestie technologisch en maatschappelijk op te lossen? Of moeten we terug naar een veel bescheidener verwachting. (Kockelkoorn, 1993). Grondhoudingen wortelen tot op zekere hoogte in (meer omvattende) levensbeschouwingen die mensen bezitten.

Levensbeschouwingen

Dit zijn (in vergelijking tot grondhoudingen ten opzichte van natuur) meer omvattende denk- en normen- en waardenkaders waarmee mensen hun opvattingen en/of twijfels over het ontstaan van de aarde en het leven erop, hun eigen positie ten opzichte van medemensen, omgeving, planten, dieren, hun plaats of opdracht in het leven, zingeving, verantwoordelijkheid, goed en kwaad en mysteries (bijv. de dood en wat er mogelijk daarna zal zijn) een plaats geven. Er zijn religieus bepaalde, atheïstische en agnostische levensbeschouwingen. Ze bevatten meestal een opvatting omtrent de persoonlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid, eventueel met inbegrip van de taken en verantwoordelijkheden van een overheid. Liberale, confessionele of socialistisch gekleurde levensbeschouwingen hebben daar zoals bekend verschillende opvattingen over.

Houding en gedrag

Houding wordt hier als 'theoretisch', intentioneel en daarom mogelijk als vrijblijvend beschouwd (wat men denkt of graag wil denken; wat men eigenlijk – idealiter - zou moeten of behoren te doen of laten). Gedrag is veel concreter (wat men doet of laat) en daarmee empirisch controleerbaar, namelijk dat wat men daadwerkelijk en aantoonbaar doet of laat. Vaak zit "tussen droom en daad" immers een hele wereld. Mensen met idealistische opvattingen omtrent N&L-waarden en hoe de maatschappij ermee heeft om te gaan, kunnen gedrag vertonen dat aantoonbaar van de aangenomen houding afwijkt: roken, onnodig gebruik van auto's, veel buitenlandse vliegvluchten, veel vleesconsumptie, "foute" vis eten, verstoring van de natuur door de hond niet aan te lijnen.

3.3 Motieven gerangschikt naar functies voor de mens; en de tegenhanger daarvan (volstreekte belangeloosheid)

Motieven voor N&L-behoud zijn in aanvang door liefhebbers en kunstenaars (de 'lekenbeweging' vlg Van der Windt, 1985) en wetenschappers bewust gemaakt, verwoord en gaandeweg gecategoriseerd. Het laatste gebeurde aanvankelijk door professionele natuur- en landschapsbeschermers (bijv. Mörzer Bruyns, 1967 en Westhoff, 1977/78; 1985), later door psychologen (o.a. Kaplan & Kaplan, 1989; Van den Berg, 1999; Coeterier, 2000), door sociologen (Buijs, 2009) en filosofen (Achterhuis, 1992; Keulartz *et al.*, 2000; Van Koppen, 2002; Achterberg, 2002; Keulartz, 2006). Sommigen gingen ook na in hoeverre levensbeschouwingen een rol spelen (Boersema, 1997; Libbrecht, 2003; Tellegen 2004; Schouten, 2005; zie ook later in dit hoofdstuk). We geven ontwikkelingen in het denken over motieven en in de conceptontwikkeling aan.

Functies van natuur en landschap naast ecocentrisme

Eind zeventiger jaren ontstaat vanuit wetenschappelijke/beleidsmatige hoek een redelijk breed geaccepteerde inventarisatie en rubricering van "functies van natuur en landschap" (Van der Maarel & Dauvellier (red), 1978). In deze benadering is het taalgebruik sterk (natuur)wetenschappelijk. Het begrip functie is ongeveer synoniem aan betekenis voor mens en maatschappij, is weliswaar niet helemaal hetzelfde als motief, maar in de praktijk zijn de verschillen klein. Het begrip functie heeft door de woordkeuze een *antropocentrische lading*

(namelijk de functie voor de mens/ c.q. beredeneerd vanuit de mens; dit is breed geïnterpreteerd op te vatten als een vorm van nut).

Als tegenhanger van de functionele wordt wel de ecocentrische insteek genoemd, waarbij behoud van natuur omwille van de natuur zèlf wordt aangeduid. Men spreekt in dat geval van de "intrinsieke waarde" van de natuur, een waarde die geheel los van een menselijke afweging en beoordeling zou kunnen en moeten staan. Hoewel er filosofisch en logisch redenerend veel in te brengen is tegen het idee dat mensen überhaupt een niet-anthropocentrisch standpunt zouden kunnen kiezen (o.a. Tellegen, 2004), is het toch een gangbaar onderscheid geworden om aan te geven wanneer het - vanuit menselijk perspectief - om belangenloze motieven gaat.

Los van de antropocentrische bijklink van het functiebegrip (~"nut") valt dat bezwaar bij nadere inspectie best mee. Bijna alles valt eronder. Voor zover natuur en landschap voor de mens betekenis heeft – of het nu om een materiële of immateriële en zelfs spirituele betekenis gaat - kun je dat met functies aanduiden. Een bruikbaar gebleken indeling in functies, die vaak als checklist is te gebruiken, is die van het Globaal Ecologisch Model (GEM) van Van der Maarel & Dauvellier (1978), teruggrijpend op aanzetten van onder meer Westhoff (vanaf 1952) en Mörzer Bruijns (vanaf 1963).

Men onderscheidt vier hoofdfuncties die samen een breed spectrum beslaan van materieel en immaterieel nut voor de mens, Die zijn in wetenschappelijk jargon gevat: productie-, draag-, informatie- en regulatiefunctie. Iets verwants presenteerde R.de Groot (1992) in diens "Functions of Nature" die tot 37 functies kwam (zie Box 2).

Box 2 Functies van de natuur (licht aangepast en vertaald naar: De Groot, 1994)

1) Regulatiefuncties:

- bescherming tegen kosmische invloeden
- van lokale en globale energie-balansen
- van chemische samenstelling atmosfeer
- van lokale en globale klimaat (incl. kringloop water)
- van afstroming en demping waterafvoer in stroomgebieden
- waterinvang en opslag in grondwater
- beperking bodemerosie en sedimentatie
- vorming teeltlaag en behoud bodemvruchtbaarheid
- vastleggen zonne-energie en biomassa productie
- opslag en recycling organische stof
- opslag en recycling voedingsstoffen
- opslag en recycling afval
- regulatie biologische evenwicht (o.a. plagen)
- handhaven migratie en kraamkamergebieden
- handhaven biologische en genetische diversiteit

2) Draagfuncties: ruimte en substraat voor:

- menselijke bewoning en vestigingen
- landbouw en veeteelt

- energie conversie
- recreatie en toerisme
- natuurbescherming

3) Productiefuncties: natuurlijke hulpbronnen, zoals:

- zuurstof
- water
- voedsel en dranken
- genetische hulpbronnen
- medicinale stoffen
- grondstof voor kleding en overige vezels
- grondstoffen voor bouw, constructie en industrieën
- biochemisch materiaal
- brandstof en energie
- veevoer en meststoffen
- grondstoffen voor versieringen

4) Informatiefuncties:

- esthetische informatie
- spirituele en religieuze informatie
- historische informatie
- culturele en artistieke informatieve

Het functiebegrip en de hoofdindeling leeft nog steeds in de vakliteratuur en (internationale) beleidsstukken (zie o.a. Van Amstel *et al.*, 1988; Millennium Assessment, 2005; Breure, 2009), al past men daarin soms de terminologie of wijze van groeperen aan. Meestal is het gekoppeld aan de natuur, maar in de praktijk is het even goed aan het landschap te verbinden. Intussen worden sterk verwante begrippen gehanteerd, die ten dele op buitenlandse termen

zijn geïnspireerd. Zo wordt gesproken van *ecosysteemdiensten* (Engels: ecosystem services). Dit om “gratis” diensten (*noot auteur*: lees alle functies, evt. met uitzondering van de typische productiefuncties wanneer men de gangbare onderscheiding goederen en diensten zoals economie die hanteren aanhoudt) aan te duiden die de natuur (en het landschap) levert ten gerieve van de mens (Van Oostenbrugge *et al.*, 2010; Hendriks *et al.*, 2010). Wat daarvan als bovenmatig vitaal of direct onmisbaar voor het voortbestaan van de mensheid zelf geldt wordt internationaal als “*Life support functions*” aangemerkt (zie Box 3). Het verdient vermelding dat men in dergelijke lijstjes en beschouwingen vooral positieve betekenissen opsomt en de schade, hinder, risico's of ergernissen er buiten laat (Van den Berg & Ter Heijne, 2004).

Verschillen in herkenning en erkenning

Niet alle vier hoofdgroepen en/of onderliggende factoren zijn direct even vertrouwd of aansprekend te noemen. De draag- en productiefuncties zijn dat in ieder geval wel – draagfuncties worden wellicht zelfs als triviaal beschouwd -, regulatiefuncties en informatiefuncties zijn dat veel minder. Die spelen soms op een hoog schaalniveau in tijd of ruimte of zijn moeilijk waar te nemen of te begrijpen (kringlopen; regulatie door micro-organismen). Regulatiefuncties zorgen voor bescherming, buffering, opslag en vitale kringlopen. Vele ervan zijn ook wel met een moderne, internationaal gangbare term aangemerkt als “life support functies” (Box 3). Met het klimaatprobleem zijn de regulatiefuncties (CO₂-balans) overigens weer meer in de aandacht geraakt. De informatiefuncties komen in belangrijke mate overeen met de immateriële waarden van natuur en landschap, die tegenwoordig voor een belangrijk deel benoemd worden als belevingswaarden. Inmiddels zijn die belevingswaarden verder onderzocht en in specifiekere eenheden en bijbehorende parameters uiteengelegd (o.a. Buijs, 2009). Daarbij is studie verricht hoe “gewone mensen” natuur en landschap beleven.

Box 3: Life support functions

Het concept Life Support Functions (LSF) vertoont groeiende populariteit, maar ook onduidelijkheid over wat er zoal aan toe te rekenen valt. Refererend aan de functieindeling zoals eerder besproken zijn draagproductie- en regulatiefuncties vaak onmisbaar voor het leven en het fysieke welzijn van mens, plant en dier en daarmee “life support functions”. Men duidt er condities en processen mee aan die in essentie levensbepalend zijn en bij disfunctioneren de dood kunnen betekenen.

Naast de draagfuncties (die de noodzakelijke ruimte geven aan menselijke en natuurlijke ruimtegebruiksvormen en processen) zijn er de voor de hand liggende productie-functies, zoals de aanwezigheid van de zon als energiebron, de atmosfeer als bron van CO₂ en O₂, water en bodem die evenzeer aan de basis van het plantaardig leven staan, zoals dat op haar beurt het dierlijk leven en beide tezamen het menselijk leven mogelijk maken.

Regulatiefuncties zijn bijvoorbeeld die processen die kringlopen op aarde regelen: afbraak organisch afval (afvalwaterzuivering), de zuurstof- en koolstofkringloop die de voor ons essentiële zuurstofrijke atmosfeer maakt en onderhoudt en daarmee de beschermende ozonlaag. Planten hebben een regulerende functie door het vasthouden van de bodemlaag die essentieel is voor landbouw; micro-organismen helpen om toxische stoffen af te breken. Insecten zijn onmisbaar voor bestuiving van gewassen, sommige organismen helpen plagen in de landbouw te onderdrukken, hetgeen het verschil kan maken tussen voldoende voedsel en de hongersdood. Er zou een heel lange lijst zijn te maken van dit type mechanismen.

Sommige informatiefuncties van de levende natuur zijn levensondersteunend als goedkoop middel om geattendeerd te raken op ook voor de mens bedreigende omstandigheden. Zo kennen we signaalorganismen (vissen die snel en duidelijk op waterkwaliteitsverslechtering door toxische stoffen reageren). Andere informatiefuncties van de niet-levende en levende natuur raken de spirituele, esthetische en intellectuele behoeften van mensen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de informatiefunctie van het landschap, waarmee mensen zich in de ruimte zowel als in de tijd kunnen oriënteren. Ze zijn

meervoudig functioneel als inspiratiebron en ondersteunen de kwaliteit van het leven. Een mens leeft per slot niet bij brood alleen. Dat de aanwezigheid van natuur en landschap gunstig is voor de fysieke en psychische gezondheid van mensen is ook als "life support", hoewel niet zozeer een voor een ieder even essentieel leven of dood-vraagstuk, te beschouwen.

Life-support-functies liggen als term niet voor op ieders tong. Soms zijn ze zo vanzelfsprekend (aanwezigheid zuurstof, bescherming door ozonlaag tegen straling of het vasthouden van de teeltlaag door een plantendeck) dat ze amper uitleg behoeven; andere vragen flink wat kennis van zaken en het vermogen een mondiale schaal of een wat langere termijn in ogenschouw te nemen. Dat is moeilijk. Vaak ziet men niet snel het verband met het eigen handelen en daarmee de verantwoordelijkheid. Veel kringlopen spelen zich immers op mondiale schaal af (bv. de CO₂/O₂ kringlopen), andere op continentale of bovennationale schaal en dan lukt het minder snel het handelingsperspectief voor individuen of groepen actoren scherp te krijgen: wat moet/ kan een burger in Nederland doen of laten?

Geconcludeerd kan worden dat het maatschappelijk-politiek motiveren van N(&L) behoud en –herstel met "life support functies" een belangrijke, maar communicatief nog geen gemakkelijke zaak is. Categorische uitspraken zijn zelden mogelijk en kunnen zelfs in hun nadeel gaan werken als ze worden overdreven of onjuist blijken. (men neme de zgn. longfunctie van tropische regenwouden, waar sommigen een onjuiste voorstelling van gaven) . Het "communiceren" vereist zorg voor i) begrijpelijkheid, ii) overtuigingskracht en iii) handelingsperspectief voor burgers en overheden.

Zowel de regulatie- als informatiefuncties zijn de laatste decennia beter benoemd, in kaart gebracht en gekwantificeerd en soms zelfs in economische of zelfs monetaire eenheden vertaald; daarmee zijn ze ook politiek belangrijker geworden in de discussies (zie verder Bijlage 1).

3.4 Natuur (en landschaps) beelden

Natuurbeelden zijn indertijd door de Natuurbeschermingsraad (1993) onderscheiden als de expressie van moderne, westerse manieren van kijken, interpreteren en waarderen van de natuur (*noot auteur*: lees voor natuur ook landschap). Vergeleken met de wat technisch-wetenschappelijke indeling in functies is dit een meer aansprekende presentatie voor niet-ingewijden. Ook zijn er nu negatieve connotaties opgenomen (bedreigende en hinderlijke natuur). De elf onderscheiden beelden zijn door ons ingekort en soms geherformuleerd:

- Wilde natuur (~oernatuur, zonder menselijke invloed; raakt aan existentiële beleving door mensen).
- Volgende natuur: aan menselijke (agrarische) cultuur gebonden; raakt aan landschapsbeleving, ook aan economische gebruik.
- Gebruiksnatuur: oogsten door jagen, vissen, plukken vruchten; refereert aan (consumptieve) beleving en traditionele rol van mensen als jager en verzamelaar.
- Productienatuur: natuur leverancier van grondstoffen als energie, water, delfstoffen, voedsel; raakt vooral aan economische drijfveren (nut, exploitatie).
- Regulerende natuur: vitale "life supportfuncties" voor (over) leven van mensen. Raakt aan adagium "natuurbehoud is zelfbehoud".
- Bedreigende of hinderlijke natuur: een scala aan gevaren en hinder (natuurrampen, schade), raakt aan negatieve gevoelens inzake gevaar of beperking.
- Heilzame natuur: natuur en landschap als bron van lichamelijke en geestelijke gezondheid, natuur als leverancier van geneesmiddelen: raakt aan geestelijk en lichamelijk welbevinden en herstel.
- Decornatuur: inspirerende achtergrond voor wonen, werken, ontspannen: raakt aan esthetische gevoelens.
- Intrigerende natuur: natuur als bron van verwondering, onderzoek, educatie; refereert aan bevrediging nieuwsgierigheid.

- Informatieve natuur: natuur als bron van informatie/signalen over de toestand en veranderingen in de omgeving: refereert aan onderzoek, belang van welzijn mensen.
- Gemodificeerde natuur: sterk door de mens aangepaste, gekweekte of gedomesticeerde planten en dieren (incl huisdieren); raakt aan persoonlijk mens-dier-relaties, economisch nut, geestelijk welzijn.

3.5 Natuurvisies

Zoals in paragraaf 2.3 uiteengezet zijn visies op de natuur veel meer dan natuurbeelden een expressie van wensen en afwegingen (NB sommige auteurs spreken juist wel van natuurbeelden!). Door Van Amstel *et al* (1988) is een vijftal visies onderscheiden, later aangevuld en bewerkt door Brouwer (1990), resp. Lenders *et al.* (1997). Hier volgt een (wederom door ons ingekort) overzicht:

- *Klassieke natuurvisie*: natuur- en landschapswaarden zoals vooral gebonden aan cultuurlandschappen in de situatie rond 1850-1900, dat wil zeggen extensief beheerd, door beheersverschillen sterk gedifferentieerd; menselijke inmenging en “oogst” mag (jacht, visserij). Niet te verenigen met moderne landbouw. Scheiding als ruimtelijke strategie.
- *Natuurontwikkelingsvisie*: grote, zelfregulerende natuur, waar landschapswaarden niet of nauwelijks leidraad zijn; niet in beheer bij boeren, maar bij natuurbeherende instanties met lage beheersinspanning. Scheiding als ruimtelijke strategie.
- *Functionele natuurvisie*: natuur mag geëxploiteerd, maar binnen de grenzen van duurzaam gebruik; gericht op menselijk gebruik en beleving, ook gericht op nieuwe gebruiksvormen. Verweving als ruimtelijke strategie.
- *Ecosofische natuurvisie*: grondgebruik en de grenzen daaraan worden bepaald door de eigenschappen van de natuur zelf en het gebruik wordt afgestemd op sluiting van kringlopen op lokale situatie (dus kleinschalig); beheer door kleinschalige leef- en productiegemeenschappen. Verweving als strategie.
- *Duurzame technologievisie*: gaat uit van aanpassing van de natuur aan – door de mens veranderde – omstandigheden. De mens bepaalt welke technologie duurzaam en zuinig is, de natuur kan daarvan profiteren, maar is primair volgend. Verweving en scheiding als strategieën.

Nadien is een meer uitgesproken onderscheid gemaakt op grond van de uiteenlopende waardedimensies. Mensen waarderen natuur aan de hand van drie criteria (die overigens ook weer grotendeels corresponderen met de eerder in dit hoofdstuk genoemde domeinen van beweegredenen):

- ecologische (cognitieve);
- ethische (normatieve); en
- esthetische (expressieve) criteria.

Uiteenlopende waardedimensies

Ecologische waardering heeft te maken met hoe natuurlijk, verscheiden, of eventueel zelfredzaam men de natuur vindt. Ethische waardering is gebaseerd op principes als bijdrage van natuur aan welvaart en welzijn. Esthetische waardering betreft ‘het mooi vinden’ van iets. Volgens Keulartz (in *Ethiek en Beleid* 2/00) vult iedereen deze waardedimensies anders in. Daarbij is ook er sprake van invloed door derden, zoals media en maatschappelijke organisaties.

Waar een en ander uiteindelijk in resulteert, is dat mensen een min of meer expliciete preferentie voor een bepaald type natuur hebben. We kunnen in onze westerse cultuur, althans in Nederland, onderscheid maken in drie ‘archetypische’ natuurbeelden:

- wildernisnatuur;
- arcadische natuur;
- functionele natuur.

Zij bevinden zich op een schaal van afnemende natuurlijkheid en toenemende menselijke beïnvloeding en beantwoorden aan verschillende menselijke waardedimensie (Van der Windt, *et al.*, 2006; Keulartz *et al.*, 2000; zie ook Linsen, 2000). Ze kunnen worden gerubriceerd volgens onderstaand overzicht.

Waardedimensie Natuurbeeld	Ecologisch	Ethisch	Esthetisch
Wildernisnatuur	systeemeologie	ecocentrisch -	objectivistisch
Arcadische natuur	structureologie	zwak antropocentrisch	subjectivistisch
Functionele natuur	productie-ecologie	sterk antropocentrisch	formalistisch

In de wildernisnatuur gaan de natuurlijke processen ongebreideld hun gang zonder menselijke invloed. De arcadische natuur kenmerkt zich door harmonie tussen mens, dier en landschap en bestaat uit (agrarische) cultuurlandschappen. In de functionele natuur is de menselijke invloed maximaal. Beleidsmatig wordt via een driesporenbeleid op deze drie natuurbeelden annex - visies aangesloten, zoals blijkt uit het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990). Dat onderscheidt een Spoor A met grote, zelfregulerende gebieden, een spoor B met de nadruk op oude cultuurlandschappen en een spoor C passend bij een functionele natuurvisie.

Expert-indelingen vs. publieksindelingen

Door Buijs (2009) is op grond van publieksenquêtes (onder “gewone mensen”) nog een vierde categorie onderscheiden, de biocentrische: deze betreft (in onze eigen woordkeus) de lotsverbondenheid of empathie van mensen met individuele levende wezens, zoals een boom of een dier, en vormt daarmee een aanvulling op resp. een zeker contrast met de drie voorgaande natuurvisies, die veel meer “op systeemniveau” staan. Ze sluit feitelijk aan bij de motieven die mensen al heel vroeg hadden voor de bescherming van dieren zoals aan het eind 19^e eeuw (zie Hoofdstuk 2).

Buijs (2009) hanteert op grond daarvan dus in totaal (i.p.v. drie) vier “natuurbeelden (*noot auteur*: wij prefereren hier dus het begrip visie): “wildernisbeeld, brede natuurbeeld, esthetische natuurbeeld en het functionele natuurbeeld”.

Wanneer verschillende groepen in eenzelfde gebied verschillende natuurwaarden en definities van natuur hanteren en uitlopende ideeën over beheer en kwetsbaarheid hebben - kortom verschillende “natuurvisies” (hanteren - kunnen er volgens hem grote conflicten ontstaan over het natuurbeheer.

3.6 Grondhoudingen

Kockelkoren (1993) omschrijft grondhoudingen als “min of meer consistente waardenconstellaties die keuzen van mensen bepalen”. In deze omschrijving kunnen grondhoudingen een royaler denk- en beoordelingskader representeren waar andere thema’s of problematieken dan die van natuur en landschap een plaats in krijgen. Ze komen dan dichtbij levensbeschouwingen. Wij zijn hier natuurlijk geïnteresseerd in de betekenis voor hoe mensen zich opstellen ten opzichte van N&L-waarden. Van Koppen (2003) noemt in directe relatie met natuur en landschap vier grondhoudingen (ingekorte versie):

- *Wetenschappelijk/technologische*: men ziet de problematiek grotendeels als door de mens en diens wetenschap en technologie veroorzaakt; oplossingen worden ook in die hoek gezocht: goede analyses en syntheses en het rationeel afwegen en beslissen met vertrouwen in wetenschap en technologie.
- *Levensbeschouwelijke/religieuze*: mensen bezien hun omgeving vanuit hun levensbeschouwing, religieus of niet, en bepalen op grond daarvan (m.i.v. de daarin meegegeven richtlijnen of opdrachten, zoals het Bijbelse “goed rentmeesterschap” of een boedhistische kijk op het leven) hun houding en concrete keuzes .
- *Ecologische¹⁾ / ecocentrische* : in deze benadering staat de mens niet centraal, maar hij maakt deel uit van de natuur; zijn plaats is bescheiden, passend bij zijn evolutionaire en ecologische positie. De natuur moet je als één geheel zien (holistisch) en niet reductionistisch; verder is die natuur niet of nooit volledig kenbaar, dus niet voorspelbaar en op verstandige wijze manipuleerbaar.
- *Maatschappelijk/ politieke*: hierbij gaat het primair om het besef dat de houding ten opzichte van en de omgang met natuur en landschap in een maatschappelijke context gebeurt, waarbij op maatschappelijk niveau belangenafweging plaatsvindt en politieke opvattingen als socialisme, liberalisme of confessionalisme leidend kunnen zijn. Deze grondhouding behelst ook opvattingen over wat de markt en/of de overheden behoren te doen en wat aan de burgers is.

De grondhouding van de Nederlandse bevolking is volgens Buijs en Volker (1997) niet sterk antropocentrisch, dat wil zeggen met de mens als middelpunt en belanghebbende. De meeste Nederlanders zien de natuur als kwetsbaar en willen zich – althans in abstracte (en volgens de auteur dus nog vrijblijvende) zin - niet boven de natuur stellen. Deze pro-natuur houding kan veranderen op het moment dat concrete beslissingen moeten worden genomen die van invloed zijn op natuur, temeer waar een ander belang aan de orde is. Denk daarbij aan tegenstrijdige belangen zoals ontpoldering voor natuurontwikkeling of de aanleg van infrastructuur. Het valt te verwachten dat grondhoudingen zoals beschreven althans voor een deel wortelen in levensbeschouwingen en daar soms in belangrijke mate mee samenvallen. Het onderscheid tussen beide begrippen kan naar onze indruk als vrij lastig worden beschouwd.

3.7 Wat betekenen levensbeschouwingen voor de houding ten opzichte van natuur en landschap: welke verschuivingen met welke effecten?

Wie de opvolgende Westhoff-lezingen (Website Rijksuniversiteit Utrecht) door experts in natuur en landschap of “opinion leaders” leest, krijgt de indruk dat velen van hen een wezenlijk betere omgang met natuur en landschap alleen realiseerbaar achten als mensen anders in het leven gaan staan. In onze woorden: respectvoller, minder consumptief, in hart en ziel (en in het dagelijks handelen) beschaafder en duurzamer. Kennelijk acht men de levensbeschouwing een essentiële voorwaarde, de “sine qua non”. We gaan na welke betekenis levensbeschouwingen voor de omgang met natuur en landschap kunnen hebben (gehad), of we saillante verschillen zien tussen diverse stromingen en wat de betekenis zou kunnen zijn van verschuivingen in het levensbeschouwelijke landschap.

Wat zijn levensbeschouwingen, welke zien we in Nederland?

Natuurbeelden behoren samen met mensbeelden tot de kern van wereldbeelden (Keulartz *et al.*, 2000). Ontwikkelingen binnen wereldbeelden en mensbeelden kunnen ten aanzien van draagvlak voor natuur een belangrijke rol spelen. Wereldbeelden kunnen naar aard en inhoud

uiteenlopen en ook in de tijd veranderen. Volgens Keulartz *et al* (2000) worden natuur en cultuur in de mythische wereldbeelden naar analogie van elkaar beschouwd. Aan de onzichtbare krachten en machten die daarin werkzaam zijn, worden menselijke eigenschappen toegekend. In de ontwikkeling van archaische naar traditionele samenlevingen maken narratieve (= verhalende) verklaringen, zoals bekend uit sagen, mythen, of door een hogere macht geopenbaarde richtlijn, plaats voor argumentatieve (*noot auteur*: gebaseerd op inzicht en waarde-oordelen van partijen die een discussie over pro's en contra's voeren). De cognitieve, normatieve en expressieve aspecten raken meer van elkaar gescheiden en worden voor rationele en professionele bewerking toegankelijk. God (goden), Natuur en Zijn, waarop de beelden zijn gebaseerd, behouden nog wel absolute geldigheid, wat voor blijvende eenheid zorgt. In de ontwikkeling naar moderne, pluralistische samenlevingen evenwel verzelfstandigen de cognitieve, normatieve en expressieve aspecten in de wereld-, mens- en natuurbeelden, raken steeds verder van elkaar gescheiden en zodoende gaat ook de geldigheid van overkoepelende principes steeds meer verloren. Tot zover Keulartz *et al*. (2000).

Een levensbeschouwing kan zoals bekend naar aard en inhoud zeer uiteenlopen. Ze kan primair religieus bepaald zijn (geïnspireerd op iets "hogers", per definitie boven ons verstandelijk begrip uitgaande) –bijvoorbeeld door veronderstelling van een Schepper, een Schepping en een Hiernamaals zoals dat in de grote en gevestigde (merendeels monotheïstische) religies als het joodse geloof en het christendom - met in Nederland belangrijke richtingen als het katholicisme en protestantisme -, en de islam gebeurt. In die monotheïstische religies en bijbehorende heilige boeken (Thora, Bijbel, Koran) is een expliciet pakket aan leefregels (ge- en verboden) gegeven, volgens de aanhangers ervan door openbaring aan mensen doorgegeven. Andere levensbeschouwingen in Nederland – met voorbijgaan aan in ons land kleinere stromingen als hindoeïsme en boeddhisme - zijn areligieus, waaronder agnostische of atheïstische stromingen. Die missen inspiratie van iets "hogers", zijn aardser van karakter, meer gericht op het "hier en nu" en gebaseerd op het autonome denk-, voorstellings-, oordelend en empathisch vermogen van mensen. Het humanisme is een voorbeeld van zo'n, in beginsel agnostische en rationele levensovertuiging. Areligieuze levensbeschouwingen oriënteren zich in sterkere mate op wetenschappelijke inzichten. Wat de natuur betreft zijn de evolutietheorie en de kennis van de werking van ecosystemen belangrijk. Sommige andere areligieuze stromingen ontwikkelden een theoretisch maar tegelijk sterk ideologisch concept, zoals het marxisme.

In Nederland wordt - als het gaat om de omgang met natuur en landschap - nogal eens gerefereerd aan gemeenschappelijke joods-christelijke wortels. Om de joods-christelijke wortels als enige levensbeschouwelijke voedingsbodem onder onze cultuur te zien, kan echter als veel te simpel worden beschouwd. Door onder meer Boersema (1997) is er op gewezen dat onze cultuur minstens zo sterk wortelt in de antieke (Griekse) beschaving (de Stoa) en dat het beter is om van een Grieks-christelijke beschaving te spreken (zie ook: Tellegen, 2004). Dat is o.i. een terechte nuancering. Een andere, maar daarmee verbonden nuancering betreft de stevige invloed van het humanisme met fameuze Nederlanders als Erasmus en Spinoza. We kunnen die namen ook verbinden met de rationalistische houding van mensen, die later tijdens de Verlichting nog belangrijker zou worden. Spinoza bijvoorbeeld had de natuur hoog in zijn levensbeschouwelijk vaandel. We beklemtonen hiermee nogmaals de belangrijke invloed van Verlichting en Rationalisme, die een belangrijke aanvulling dan wel een flink tegenwicht boden aan een overwegend religieus geïnspireerde gedachtengoed (Hoofdstuk 2).

Dat er nogal wat gespeculeerd is over hoe het joods-christelijke geloof een arrogante houding van mensen jegens de natuur, en overexploitatie en misbruik in de hand zou hebben gewerkt, had te maken met het idee dat de mens boven de natuur geplaatst zou zijn (White, 1968). Dat bleek echter te simpel gedacht, zoals onder andere door Westhoff (1977), Boersema (1997),

Tellegen (2004) en Schouten (2005) betoogd. Er zijn evenveel voorbeelden aan te dragen van passages in Bijbel, Thora en ook de Koran die op respect en een voorzichtig gebruik van de natuur (zoals in een goed rentmeesterschap) in plaats van een pure dominantie over resp. exploitatie van de natuur wijzen. Dat men zich vaak toch vijandig en destructief jegens de natuur opstelde lijkt eerder een illustratie zijn van het feit dat men met Thora, Bijbel of Koran alle kanten – dus zowel de goede als de verkeerde - op kon, dan dat die ondubbelzinnig zouden oproepen tot of het één of het ander. Verder is het ook duidelijk geworden dat (eertijds) “officieel” seculiere staten, onder andere in het voormalig Oostblok, op het ideologisch kompas van het staatscommunisme koersend, een evident gebrek aan respect voor N&L-waarden toonden (zie Box 4).

Box 4: Voorbeelden uit buiten- en binnenland van de laatste eeuw waar de invloed van ideologieën op het gebruik & misbruik van natuur en landschap aanwezig is.

- In het fascisme van het Duitsland in de eerste helft van de 20e eeuw ontstonden opmerkelijke (en in onze ogen minder frisse) tekenen van respect voor de vaderlandse natuur en landschap, gerelateerd aan het idee van “Blut und Boden”. (Tellegen, 2004; Schama, 1995)).
- De rigoureuze en niets ontziende ontginning van de Amerikaanse prairies door kolonisten vonden plaats vanuit een vrijheidsideaal met sterk kapitalistische trekken van een vrij ondernemerschap, maar ten dele ook weer verankerd in orthodox-religieuze opvattingen van sommige kolonisten (met de Bijbelse opdracht “vervult de aarde”. Dat pakte, getuige o.a de “dustbowls” tamelijk desastreus uit.
- Neem als tegenhanger van het vorige voorbeeld het historisch materialisme en marxistisch-leninisme, dat in het voormalig Oostblok verwerd tot het staatscommunisme. Dat heeft via planeconomische doelen en grootschalige projecten tot een rigoureuze en vaak desastreuze aanpak van natuur en landschap geleid. Sommige plannen werden gezien als middel om “de fouten van de natuur te herstellen” (Tellegen, 2004); men wilde bijv. grote rivieren de andere kant op laten stromen (van noord naar zuid i.p.v. andersom)
- Als de buitenlandse casussen extreem overkomen, valt er op te wijzen dat Nederland – zonder extreme ideologie -, in de “toptijd” van de ontginningsdrang in zowel de crisistijd als in na-oorlogse landrichtingen ook heel planmatig, mono-functioneel, technocratisch en ten aanzien van N&L waarden vrij onverschillig te werk is gegaan. Men kan hiervoor de blaam niet eenzijdig leggen bij confessionele partijen, sociaal-democraten, liberalen, of de hen leidende levensbeschouwing. Zij waren in die tijd in één of andere regeringscoalitie of anderszins medeverantwoordelijk. Er waren voor en na WO II kennelijk andere percepties en zorgen die belangrijker waren.

Zijn de traditionele en geïnstitutionaliseerde levensbeschouwelijke stromingen nog wel bepalend?

De huidige maatschappij is intussen sterk gesecculariseerd. In 1889 resp. 2008 lagen de cijfers volgens CBS als volgt: Géén godsdienst 2%, toenemend naar 42%; Rooms-katholiek: 35% afnemend naar 29 %; Nederlands Hervormd: 50% afnemend naar 9%; Gereformeerd: 8% afnemend naar 4%, PKN (recent opgericht; staat nu op 6%): overige godsdiensten 5% toenemend naar 10%, waarvan 4% Islam. De voorspellingen voor 2020 geven een verdere ontkerkelijking te zien (RK: 16%; NH +Ger: 4%; onkerkelijk 64%; Islam niet meegenomen). We zien dus een sterke, doorgaande ontkerkelijking. Tegelijk zien we dat veel mensen wel spiritueel blijven en een meer persoonlijk, ongedefinieerd en zeker buiteninstitutioneel soort geloof blijven aanhangen (volgens onderzoek van IKON en Trouw uit 2003, resp. van Kruispunt uit 2006; zie verder Klijn, 2009). Er is dus een veel geringere invloed van gevestigde religies annex kerkgenootschappen.

Bovendien is men over de hele linie sterk gericht op c.q. bepaald door praktische maatschappelijke (en vaak technocratische) oplossingen. Wellicht zijn andere, minder aan traditionele, religieuze of agnostische levensbeschouwelijke instituties gerelateerde, factoren meer bepalend voor omgang van mens en maatschappij met natuur en landschap. Zoals Tellegen (2004) omtrent twee monotheïstische religies, die in Nederland belangrijk zijn,

opmerkt: “Net als in het christendom is ook in de islam een ethiek van natuur- en milieubescherming te vinden. Maar evenmin als de christenen zijn de moslims bestand tegen de verleidingen van de consumptiemaatschappij”. Refererend aan het historische relaas in Hoofdstuk 2 over fysieke en maatschappelijke ontwikkelingen in het licht van de houding ten opzichte van N&L-(behoud) willen we de opmerkingen van Tellegen graag onderschrijven, maar breder toepassen op allerhande groeperingen, of die nu wel of niet religieus zijn. Tellegens stelling kan o.i als volgt opgerek: “Onafhankelijk van hun religieuze of areligieuze levensbeschouwing zijn de meeste mensen slecht bestand tegen die verleidingen van materiële welvaart”. Dat, tezamen met de constatering dat de maatschappij sterk is gesecculariseerd, maakt dat men vermoedelijk niet al te veel gewicht meer moet hechten aan eventuele religieuze aanleg tot een respectloze of juist respectvolle omgang met natuur en landschap. In een overzicht van katholieke, reformatorische, humanistische, islamitische en joodse reflecties over onze cultuur (Brugmans, 2002) komt de stellingname over natuur en landschap van die stromingen amper naar voren.

Hoewel we hierboven argumenten ter relativering van de betekenis van “officiële levensbeschouwingen” voor natuur en landschap hebben aangedragen, is het onjuist om elke invloed te ontkennen. Misschien geldt die vooral indirect. Volgens Schmeets & Van der Bie (2009) zit er per levensbeschouwelijke hoofdstroming wel degelijk verschil in de perceptie van problemen en de rangorde van de urgentie ervan. Niet-religieuzen plaatsen vaker dan religieuzen defensie, verkeer en vervoer en milieu (!) hoger op hun agenda. Religieuzen noemen criminaliteit, waarden en normen, vrijetijdsbesteding (recreatiemogelijkheden en hangjongeren) als urgente problemen. Interessant, en relevant voor het draagvlak van overheidsbeleid in het algemeen en daarmee ook voor het N&L-beleid, is dat confessioneel georiënteerde bevolkingsgroepen een significant groter vertrouwen in instituties, waaronder overheidsorganen, hebben. Dit kan ten aanzien van het draagvlak voor N&L-beleid mogelijk wat uitmaken. Er resteert dus de vraag naar het totaaleffect: is areligieus, milieubewust en weinig gezagsgetrouw nu “de facto” gunstiger dan religieus, minder milieubewust, maar wel gezagsgetrouw, gezien vanuit bijv. draagvlak voor N&L-beleid?

Andere “ismes” die van groter belang kunnen zijn?

Naast de welbekende, oudere en “officiële” religieuze levensbeschouwingen – die men bij volkstellingen of in enquêtes opgeeft - en die bij instituties zoals kerken passen, zijn er “ismes”, die een al dan niet complete kijk op het leven en de maatschappij pretenderen te geven. Voorbeelden zijn het communisme, fascisme, socialisme, liberalisme, anarchisme (zie onder andere Tellegen, 2004). Dit zijn in meer of mindere mate ideologieën. Dat wil zeggen dat de aanhangers hun ideeën/ idealen of onderliggende theorieën als normatief en richtinggevend hanteren, en tot op zekere hoogte verplichtend voor het handelen. Ook hier zien we zelden expliciete stellingnames voor natuur en landschap. De opvatting over de rol van de overheid ten opzichte van burgers of marktpartijen kan per “isme” nogal uiteen lopen, zoals we zien bij liberale vs socialistische opvattingen.

Ten slotte zijn er nieuwere “ismes”, waar jongere generaties of de moderne “tijdgeest” vaker mee worden geassocieerd. Die zijn minder omvattend, geïnstitutionaliseerd of ideologisch vastgelegd en vaak ook nog onderwerp van stevige debatten over de eigenlijke inhoud. Vermoedelijk mogen ze niet eens een duidelijke stroming met officiële aanhang heten. Ze worden ook niet altijd graag genoteerd in enquêtes, want heel “salonfähig” klinken ze niet altijd. Daarom hoeven ze nog niet minder relevant te zijn, aangezien ze wel de tijdgeest weerspiegelen (Hoofdstuk 2). Te noemen zijn hedonisme (levenshouding gericht op genieten), consumentisme (in dit geval geïnterpreteerd als koopgedrag gericht op snelle behoeftebevrediging in plaats van bewuste spaarzaamheid en oriëntatie op duurzaamheid), pragmatisme, en naarmate het persoonlijk of groepsvoordeel nog sterker overheerst

opportunisme, en zelfs nihilisme. Wat de jongere generatie betreft lijkt te gelden dat die snel haar behoeften wil bevredigen en gemakkelijker “shopt” in een breed aanbod. Een passende karikatuur is een ‘been there, done that, seen it all’- generatie’ (met dank aan Janneke Vader voor de term). Daarin past bijvoorbeeld ook de vliegreis naar de *spectaculaire natuur ver over de grenzen*. Men kan de “tijdgeest” met het begrip postmodernisme verbinden. Deze term geeft aan dat mensen, die er – zich wellicht onbewust van de term - exponent van zijn, zich niet zozeer bekennen tot één leidende levensbeschouwing, stroming of één waarheid, maar liever “shoppen in het totaal” (wat op zichzelf een soort consumentisme zou zijn). Ook postmodernisme kun je trouwens amper een stroming met bewuste, zelfverkleerde, aanhangers noemen.

Vanuit het adagium dat “alle trends tegentrends hebben” noemen we ten slotte nog een uitgesproken (en voor natuur en landschap positief uitvallende) tegenhanger: het ecosofisme of “deep ecology”. De aanhangers daarvan stellen de belangen en kwaliteiten van planten en dieren niet zozeer boven die van mensen maar wel op gelijke hoogte (Zweers, 1995). Deze stroming is in zuivere en consequente vorm vermoedelijk niet bijzonder groot in aanhang. Het gedachtengoed inspireert mensen overigens nog steeds wel, waar het een te enge opvatting van antropocentrisme (economisch en ander menselijk nut; zakelijkheid, efficiency als leidend principe) bekritiseert en aanvult (zie ook Achterberg, 2002).

3.8 Leerpunten

- Bewegredenen of motieven van mensen voor natuur en landschap resp. N&L-beleid worden in het algemeen ontleend aan een drietal domeinen: Begrip (kennis + inzicht), beleving (ethiek, esthetiek, spiritueel) en belang (actueel/ potentieel) uit oogpunt van zowel individu als groep. Motieven zijn complex en tijd- en cultuurbepaald.
- Het is van belang om draagvlak, bewegredenen, natuurbeelden, functies, natuurvisies, grondhoudingen en levensbeschouwingen begripsmatig te onderscheiden en te beseffen dat concreet gedrag nogal kan afwijken van wat men desgevraagd opgeeft als overtuiging of voornemen.
- De waarde van natuur kan afgemeten worden aan het nut voor mensen (antropocentrisch; immaterieel en materieel) zoals bijvoorbeeld door het onderscheid in functies. Een principieel en erg theoretisch, maar in de praktijk amper verschillend perspectief is om de natuur intrinsieke waarden (d.w.z. los van enig nut voor mensen) toe te kennen. In het functiebegrip zien we draag-, productie-, regulatie- en informatiefuncties. Een aantal van die functies (of betekenissen) voor de mens zijn tegenwoordig aangeduid als ecosysteem-diensten, waarvan een flink aantal essentieel/ vitaal is voor het voortbestaan van de menselijke soort (de zgn. “Life support functions”).
- Bepaalde functies (of diensten) van N&L zijn vrij gemakkelijk herkenbaar en communiceerbaar, terwijl andere door hun fysieke onzichtbaarheid en groter schaalbereik in ruimte en tijd (micro-organismen, mondiale evenwichten, kringlopen) dat veel minder zijn.
- In het begrip natuurvisie komt samen wat men als natuur beschouwt, hoe men de relatie natuur en maatschappij ziet, wat wel of niet houdbaar, wenselijk en inpasbaar is. Grosso modo herkent men zich in een drie- of vierdeling van de natuur in Nederland: (a) een klassieke vorm (met inbegrip van gewaardeerde agrarische landschappen), (b) de wildernisnatuur, (c) een puur functionele natuur met “gebruiksgroen” en eventueel (d) een natuur die recht doet aan het individuele welzijn van dieren en planten.
- Dat klassieke levensbeschouwingen, waaronder religieuze, erg bepalend zijn voor grondhoudingen jegens, resp. draagvlak voor natuur en landschap valt o.i. te betwijfelen. Belangrijker zijn vermoedelijk de meer “wereldse” ontwikkelingen in kennis, (over)exploitatie, welvaart, schaarste, individualisme, consumentisme, kosmopolitisme.

4 Het typische van natuur en landschap en het N&L-beleid in Nederland; belangrijke gegevens, uitgangspunten en concepten

4.1 Doel van dit hoofdstuk

In Hoofdstuk 2 is de historie van de omgang van mens en maatschappij met natuur en landschap behandeld. Dit hoofdstuk beoogt in kort bestek een actuele positionering van natuur en landschap resp. N&L-beleid in Nederland te geven. Het geeft tevens enkele uitgangspunten en concepten, die leidend zijn geweest voor de rapportage. We schetsen wat er “typerend” is aan de omgang met, d.w.z. de huidige maatschappelijke kijk op natuur en landschap en op het N&L-beleid (daartoe refereren we aan de drie B’s uit Hoofdstuk 3). Verder attenderen we op enkele fysieke systeemkenmerken van natuur en landschap, zoals de systeemeigen ruimtelijke schaal en tijdschaal en de natuurlijke differentiatie van natuur en landschap over Nederland. Dat geheel bepaalt of het ontstaan, herstel en ontwikkeling van N&L-waarden überhaupt mogelijk zijn, met welke wetmatigheden beleidsdoelen dienen te corresponderen en waardoor het beleid tekort kan schieten of slagen. Verder worden belangrijke (externe) drijvende krachten besproken, die ontstaan, behoud of verlies van natuur en landschap in hoge mate bepalen. Dat raakt de vraag of die eigenlijk wel binnen de “span of control” van het nationaal beleid liggen. Ook wordt de maatschappelijke positie van natuur en landschap getypeerd. Ten slotte schetsen we de bestuurlijk-juridische context waar het (rijks)beleid mee te rekenen heeft, zoals de departementale positie van het N&L-dossier en het toenemend belang van de internationale context.

4.2 De relatie mens/maatschappij – natuur en landschap; een relatie in meervoud; de drie B’s; de perceptie van natuur en landschap

Alle vragen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (zie Hoofdstuk 1) gaan erover hoe mensen natuur en landschap beleven, waarderen, er mee omgaan of er zorgen over of zorg voor hebben, en vervolgens hoe het beleid op bedreigingen of kansen kan inspelen. Die relatie mens/maatschappij – natuur en landschap is zowel wederkerig als meerdimensionaal. In Hoofdstuk 3 onderscheidde we drie domeinen : Begrijpen, Beleven en Benutten N&L , die men de drie B’s zou kunnen noemen. Die wortelen in de cognitieve (=kennis) wereld, in de emotionele (en soms spirituele) wereld en in de normatieve wereld van materiële en immateriële waardetoekenning, en die van belangen en belangenafweging. Een uitgebreider overzicht van motieven (en aanpalende begrippen) voor N&L-behoud en –beleid is in Hoofdstuk 3 gepresenteerd

Nederland: een “man-made country”, waar zelfs de wildernis voor een groot deel wordt bedacht en ingericht

Mensen veranderen natuur en landschap in fysieke zin en ze hebben dat altijd gedaan (Hoofdstuk 2). Nederland draagt daar als “man-made-country” bij uitstek de sporen van. Onze landschappen zijn merendeels cultuurlandschappen. Daarin valt, al dan niet duidelijk, de invloed uit allerlei tijdvakken te herkennen. Ook wat bij oppervlakkige beschouwing ongerepte natuur lijkt, draagt bij nader inzien bijna altijd sporen van menselijk handelen. Veel bestaande

(half)natuur, of het nu gaat om soortenrijke schraallanden, heides, zandverstuivingen, uiterwaarden of moerassen, is te herleiden op vroeger menselijk gebruik en niet zelden misbruik. Maar zelfs nu, waar “ongerepte natuur” of “wildernis” herwaardering kent en waar dat leidt tot herstel- en ontwikkelingsprojecten van - in het moderne jargon - “nagenoeg natuurlijke natuur” is sprake van zeer bewuste keuzes. Besluiten omtrent het “wat, waar en hoeveel” van natuurtypen inclusief labels zoals “doelsoorten”, functies of diensten” die men ervan verwacht en de consequenties voor beheer zijn creaties van mensen. De “wildernis van nu, - met als uitzonderingen de Noord- en Waddenzee - ” is dus vaak bedacht, naar aard, plaats en vereiste condities. Die paradox tussen deze werkelijkheid en het pure beeld dat de term wildernis wil oproepen zorgt daarom niet zelden voor misverstanden en debatten.

Natuur en landschap als leveranciers van goederen en diensten

Natuur en landschap leveren – in economentaal - een veelheid aan “goederen en diensten” aan de maatschappij. Zonder daarop af te dingen dienen overlast en risico’s niet veronachtzaamd te worden : het gaat niet uitsluitend om nuttige, winstgevende, voedzame, boeiende, aabare of oogstrelende zaken. Natuur en landschap en ermee verknoopte natuurlijke processen stellen immers ook beperkingen aan het gebruik door mensen of ze brengen risico’s, gevaren of schade met zich mee. Zoals een dijkdoorbraak, de Lyme-ziekte na een tekenbeet, ernstige onderkoeling bij een uit de hand gelopen wadlooptocht, schade aan een graanakker door ganzenvraat, een golfterrein dat door wilde zwijnen flink is omgewoeld, of een voor toeristen vervelende muggenplaag op Schiermonnikoog. Niet alle natuur uit de folders van het ministerie van EL&I, Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten is oogstrelend of vertederend. Kreperende edelherten in de Oostvaardersplassen of myxomatosekonijnen blijken weinig salonfähig. Ze kunnen bij het publiek wrevel en boosheid jegens beheerders en wetenschappers opwekken. Zoals dit in het voorjaar van 2010 bleek naar aanleiding van de situatie in de Oostvaardersplassen, waar grote grazers hongerden en soms stierven. Men droeg de minister van het toenmalige LNV op de dieren te laten bijvoeren.

Verschuivingen en verbreding in appreciatie van natuur en landschap?

Het besef van alle positieve en negatieve aspecten van natuur en landschap en de betekenis die men er uiteindelijk aan hecht is, zo bleek in Hoofdstuk 2, cultuur- en tijdbepaald. Bewustwording en betekenisstoekenning kunnen tussen individuen of tussen belangengroepen erg verschillen. Natuur en landschap –zoals in Hoofdstuk 2 behandeld - werden in vroeger eeuwen in hoofdzaak ofwel als vijandig ofwel als wingewest bekeken, al zijn er in de kunst vele blijken van esthetische waardering te vinden. Inmiddels heeft men vooral de immateriële betekenissen beter leren ontdekken en waarderen, al is die erkenning niet bij een ieder even sterk. De Rotterdamse dichter en nachtburgemeester Jules Deelder: “Natuur is wat je tegenkomt als je van een kroeg in Rotterdam naar een kroeg in Den Haag rijdt”. Frits Bolkestein (toentertijd fractieleider VVD) bij de discussie over de ondertunneling van de Hogesnelheidslijn in het Groene Hart: “Ik ben er geweest. Er is alleen maar gras”.

Toch geldt – dankzij de educatie en de moderne media, en vanwege de vrije tijd en vergrote mobiliteit van Nederlanders, maar het meest vanwege de schaarste aan groen en stilte - dat de meeste mensen de vele functies, c.q. waarden of “diensten” van natuur en landschap in eigen land en buitenland beter zijn gaan inzien. Ze hebben er emoties bij en meer kennis van, ze beschouwen natuur en landschap niet als een kadastrale kaart met bezittingen van overheden en particulieren alleen. Ze zien natuur en landschap steeds meer als hun openbare ruimte, ze gaan er frequent en massaal op bezoek voor zowel inspannende buitensport als de existentiële behoefte zichzelf weer terug te willen vinden in een hectische wereld. Bij enquêtes scoren N&L-waarden hoog, zij lijken een blijvende en onverwoestbare sympathie van de urbane Nederlander te hebben verworven. Natuurlijk is dat afhankelijk van cultuur en omstandigheden. Naarmate andere maatschappelijke problemen (economie, zorg bij ziekte of

ouderdom, veiligheid, de pensioenvoorziening) belangrijker worden, kan de zorg voor natuur, milieu en landschap navenant afnemen. N&L-waardering is net als veel andere zaken conjunctuurafhankelijk. De “piek” in appreciatie van N&L-waarden en steun voor beleid en beheer (rond het jaar 2000) is daarom nooit in beton gegoten (zie Hoofdstuk 3).

De houding ten opzichte van natuur en landschap is – dat bleek in Hoofdstuk 3 en kan nooit genoeg herhaald - nooit ééndimensionaal. Binnen één persoon zijn motieven al niet enkelvoudig (“Mehrere Seelen in einer Brust”). Laat staan in de maatschappij als geheel, waar visies meer uiteenlopen en botsende belangen sterker spelen. Dat mensen een verschillende invulling geven aan hun (ideaal) beeld van natuur en landschap blijkt regelmatig. Een mooi, “arcadisch” cultuurlandschap waar de VUT’er prima kan fietsen, is niet tegelijk de natuur met de meest schuwe soorten voor de gourmets onder de vogelaars. En een ruige wildernis is niet de meest veilige omgeving voor de ouders met kleine kinderen, die er eerder wellicht een enerverende survivaltocht maakten. Een boer ten slotte kijkt anders naar een troep ganzen op zijn juist ingezaaide akker dan de stadse fietser, die amper benul heeft van de schade. Al die verschillen binnen één persoon, afhankelijk ook van levensfase en tussen uiteenlopende belangengroepen zijn voor het beleid een gegeven. Dat moet pogen een aansprekende grootste gemene deler te vinden en aan allerhande wensen en eisen tegemoet te komen.

4.3 Verschillen en overeenkomsten tussen natuur en landschap in enkele omschrijvingen

Natuur en landschap zijn, ook als je het aan wetenschappers zou vragen, op heel verschillende manieren te definiëren. Jan Jaap de Graeff (Natuurmonumenten): “vraag je aan twintig mensen wat natuur is dan krijg je twintig verschillende antwoorden en daarna gaan ze ruzie maken”. We gebruiken hier om puur praktische redenen (namelijk de behandeling van beleidsinspanningen en – resultaten in de hoofdstukken 5 en 6) omschrijvingen, zoals die in de meest recente beleidsstukken worden gehanteerd. Veelzeggend is dat men zich in beleidsteksten niet waagt aan strakke definities en een wat losse omschrijving verkiest.

Definitie Natuur (Uit: Natuur voor mensen, Mensen voor natuur (LNV 2000))

“De Nederlandse bevolking vult het begrip natuur zeer divers in, variërend van ‘zee, zon en wind’ tot ‘bomen, rietzangers en hooglanders’. Een sluitende definitie is niet eenvoudig en ook niet zinvol als het begrip breed wordt gehanteerd (bron: Natuurverkenning 1997).

Deze nota gaat ook uit van een breed natuurbegrip:

Van voordeur tot Waddenzee. In de wetenschap dat we hiermee verschillende gradaties van natuurlijkheid samen nemen en de mate van natuurlijkheid afneemt naarmate de invloed van de mens toeneemt. Huisdieren en kamerplanten worden in deze nota buiten beschouwing gelaten.

In Nederland is geen sprake meer van natuur die iedere menselijke invloed ontbeert.

Wel zijn er nog gebieden te vinden waar natuurlijke processen overheersen.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de Waddenzee en onze kust. En - zij het in mindere mate - voor de bossen en uitgestrekte heidevelden op de Veluwe. Maar ook de katjesboom die uitloopt, de kikkers in de sloot, de grutto die op het boerenland zijn nest bouwt en de zingende lijster die zijn intrede doet in een jonge woonwijk zijn verschijningsvormen van natuur waar mensen van kunnen genieten.

Alle vormen van natuur zijn waardevol”.

Het natuurbeleid heeft o.i., zowel in Nederland als internationaal, gaandeweg een impliciete verenging in het begrip natuur aangebracht. De natuur wordt vooral geïnterpreteerd als de levende natuur, dat wil zeggen planten, dieren en levensgemeenschappen als doelvariabelen die bescherming vragen. Internationaal en intussen ook nationaal is de term biodiversiteit gangbaar geworden. Daarmee valt er een uitgesproken accent op planten, dieren, levensgemeenschappen. De abiotische (niet-levende) natuur (geologie, bodemopbouw, geomorfologie, aardkundige processen) wordt tegenwoordig veelal als aparte aardkundige waarde (in internationale termen: geoheritage) aangemerkt en dan weer vaak of merendeels gerekend tot de landschappelijke waarden. Waar aardkundige of hydrologische patronen en processen voorwaardenscheppend worden geacht voor soorten of gemeenschappen worden zij vaak weer wel – en terecht - tot de natuur in bredere zin gerekend. Dit alles geeft aan dat het verschil tussen natuur en landschap een deels academisch bepaalde kwestie is, voor derden moeilijk in nuances te volgen. Maar dat er vooralsnog redenen zijn om beide begrippen te behouden.

Definitie Landschap (Uit: Agenda Landschap (Min LNV, 2008))

“Iedereen heeft wel een bepaald beeld van landschap of weet wat hij of zij een mooi landschap vindt, maar hoe kun je dat nu precies omschrijven? In de Europese Landschapsconventie van de Raad van Europa (2004) staat de volgende definitie: *een gebied zoals dat door mensen wordt waargenomen en waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en menselijke factoren en de interactie daartussen.*

Deze definitie doet recht aan de verschillende manieren waarop mensen de omgeving kunnen waarnemen. Landschap is het resultaat van de ondergrond en de functies die in een gebied voorkomen, het gebruik en de sporen hiervan uit het verleden. In Nederland bepaalt de landbouw met een gebruik van 60% van de ruimte sterk het beeld. Maar ook dorpen, steden en infrastructuur zijn sterk beeldbepalend. Het landschap is wat iemand ziet van een gebied, hoe hij of zij dat ervaart en dat met zijn of haar zintuigen waarneemt. Ook soms onzichtbare sporen als archeologische plaatsen en aardkundige elementen horen erbij, evenals verhalen. Het landschap draagt bij aan de vorming van plaatselijke culturen. Het vormt een wezenlijk onderdeel van het natuurlijke en culturele erfgoed, maar verandert ook met de tijd en de eisen die wij aan onze omgeving stellen. In Nederland zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen met als doel dit erfgoed te behouden en te ontwikkelen”.

In de toelichting op de European Landscape Convention (2000/2004) wordt de nadruk gelegd op de meervoudige betekenis van het begrip landschap voor cultuur, ecologie, milieu en als hulpbron voor economische bedrijvigheid, de vorming van plaatselijke culturen, het natuurlijk en cultureel erfgoed, het welzijn van de mens en de instandhouding van de Europese identiteit; de kwaliteit van het leven.

Soms worden landschapswaarden - ook in het beleid in Nederland - verder onderverdeeld in aardwetenschappelijke, cultuurhistorische en visuele- resp. belevingswaarden.

Verschillen en overeenkomsten natuur en landschap nader bezien

“Gewone mensen” maken, zoals eerder vastgesteld, vaak weinig verschil tussen natuur en landschap, althans niet het formele verschil dat er beleidsmatig mee wordt verbonden. Dat natuur en landschap door betrokkenen vaak in één adem, maar kennelijk toch met twee afzonderlijke termen, genoemd worden, duidt op zowel verschillen als overeenkomsten. De verschillen en overeenkomsten zijn o.i. de volgende:

- Natuur is een schaalloos begrip (kan van micro-niveau, - zoals een klein poeltje - tot de hele aarde lopen. Zelfs het heelal is als natuur s.l. te beschouwen. Natuur is grotendeels onzichtbaar (heelal, diepzeeven, nachtdieren, genetische eigenschappen zoals in DNA

vastgelegd, micro-organismen. Hetzelfde geldt voor de essentieel geachte natuurlijke processen (kringlopen).

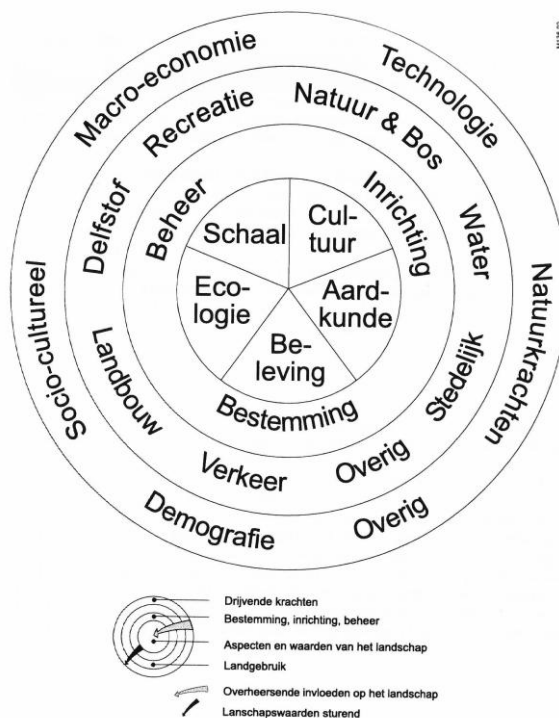
- Landschap heeft een beperkter schaalbereik en laat zich waarnemen op een menselijke schaal (een herkenbaar stuk van het aardoppervlak, afwijkend van aangrenzende gebieden, in grootte variërend van vele tientallen tot vele honderden of meer vierkante kilometers). Heterogeniteit (een kenmerkend mozaïek) is typisch. Landschap is een begrip met ruimtelijke en visuele connotatie.
- Landschap omvat de abiotische en biotische natuur.
- Landschap is – in aanvulling op het voorgaande- ook werkplaats, woonplaats en leefomgeving voor de mens met vaak een lange geschiedenis van wonen, werken en leven, die zich in het landschap aftekent.
- Landschap heeft vrijwel altijd meerdere gebruiksfuncties; er zijn meestal ook (meerdere) eigenaren en/of gebruikers.
- Bij landschap (en het beleid terzake) spelen de perceptie en beleving een relatief belangrijke rol.
- Landschap heeft een sterk historische dimensie (een in het landschap nog min of meer leesbare geschiedenis), een sociaal-culturele dimensie (van belang voor de identiteit van mensen; binding) en meestal een duidelijk esthetische dimensie (mooi / lelijk).
- Zowel natuur als landschap voorzien in een groot aantal immateriële en materiële menselijke behoeften (rust, schoonheid, productie, regulatie; zie verder in Hoofdstuk 3).
- Vrij algemeen ervaart men natuur en landschap (daarom) als collectieve waarden in de openbare ruimte; die waarden zijn in die opvatting nooit volledig over te laten aan marktwerking en –partijen. Daarom ziet men in Nederland – net als in vrijwel alle landen - de wenselijkheid of de onmisbaarheid van overheidszorg voor natuur en landschap.

4.4 Natuur en landschap in verandering en onder druk: drijvende krachten; oorzaak- gevolgrelaties; een ‘mental map’. Belangrijke ruimtelijke en temporele systeemkenmerken

Veranderingen in natuur en landschap zijn te beschrijven, te verklaren en soms te voorspellen door inzicht in oorzaak-gevolg relaties. Daarbij beschouwt men de “zachte waarden” van N&L onderworpen aan dominante “sterke” invloeden, ook wel “drijvende krachten” genoemd. Merendeels zijn die tegenwoordig herleidbaar op grondgebruik en/of afwenteling van milieuproblemen door menselijk handelen, maar daarnaast nog steeds wel op natuurkrachten en catastrofes zoals branden of overstromingen. Natuur en landschap zijn over langere termijn te zien als afspiegeling van die krachten.

Een mental map als samenvatting van de afhankelijkheid van natuur en landschap van drijvende krachten.

De “mental map “ (Figuur 4.1; ook in diverse Natuurverkenningen gehanteerd) geeft die afhankelijkheid van natuur en landschap weer in een zogenaamd schillendiagram. Daarin herkennen we = van buiten naar binnen gaande - de algemeen werkzame, vaak mondiale, drijvende krachten die direct of indirect het landgebruik bepalen (hoeveelheid, aard, intensiteit), wat vervolgens impact op natuur en landschap heeft. Die, - vaak dominante -, richting is niet de enig denkbare. Het diagram laat ook de mogelijkheid van een tegengestelde zien. Zeker in de laatste decennia zien we dat natuur- en landschapswaarden en als vitaal herkende processen, mits maatschappelijk en politiek (h)erkend en als belangrijk ervaren, sturend kunnen zijn bij de inrichting van een land, de eisen aan grondgebruik en zelfs de grondslagen van het (duurzaam) economisch handelen.



Figuur 4.1. "Schillendiagram" (zie NVK 1997; aangepast in Klijn & Veeneklaas, 2007; uitleg in de tekst)

Beïnvloedbaarheid drijvende krachten: "span of control" van beleid

De "grote" drijvende krachten (denk aan de wereldeconomie, de groei van de wereldbevolking, technologische vernieuwingen, geologische krachten zoals bodemdaling, zeespiegelbeweging), zoals in de buitenste schil aangegeven, vallen niet binnen de "span of control" van het nationale N&L-beleid. Hooguit kan nationaal beleid het internationale beleid mee vormgeven en steunen. Nationaal beleid heeft wel ambities en mogelijkheden om belangrijke randvoorwaarden voor natuur en landschap te beïnvloeden (bijvoorbeeld waar het gaat om lucht-, bodem-, waterkwaliteit, via ruimtelijk beleid, waterbeleid en natuurlijk door het eigenlijke N&L-beleid zelf).

Afhankelijkheid van het buitenland, fysiek en sociaal-economisch

Natuur en landschap in Nederland zijn direct of indirect afhankelijk van wat er in het buitenland gebeurt. Duidelijk voorbeeld: de afhankelijkheid van buurlanden als België, Frankrijk en Duitsland en andere landen in de stroomgebieden van Rijn, Maas en Schelde als het gaat om rivierafvoeren en waterkwaliteit. Van een aantal Noordzeestaten als het gaat om de condities in de Noordzee.

Andere voorbeelden zijn de condities in buitenlandse broedgebieden voor de Nederlandse vogelstand en in overwinteringgebieden van onze broedvogels in Arctische streken of Afrika. Opwarming van het klimaat en zeespiegelbewegingen zijn voorbeelden waar Nederlandse N&L-waarden uiteindelijk afhankelijk zijn van het slagen of falen van collectieve inspanningen op mondiale schaal.

Afhankelijkheid geldt overigens ook de economische ontwikkelingen, die door open markten steeds meer een mondiaal karakter hebben. Het agrarisch grondgebruik in Nederland bijvoorbeeld is mede afhankelijk van de internationale vraag-aanbod-verhoudingen voor landbouwproducten, of men nu aan de interne Europese markt denkt of aan de globale markt.

Demografisch, politiek en daarmee cultureel is Nederland eveneens vatbaar voor invloeden van buiten de grenzen (Slingerland *et al.*, 2004). Niet iedereen zal die perceptie van grotere, internationale, continentale of mondiale schalen en invloeden steeds en in voldoende mate in zijn denken, afwegen en handelen betrekken, maar het besef van Nederland als een open systeem in eco-fysisch, economisch, demografisch en sociaal-cultureel opzicht groeit. Vanzelfsprekend met een aantal repercussies voor N&L-waarden, zowel in fysieke zin als in de perceptie en waardetoekenning ervan.

Tijdschalen, ontwikkeling en herstel, (on) herstelbaarheid

Natuur (soorten, levengemeenschappen, ecosystemen) in Nederland ontstaat, herstelt of houdt zich staande binnen randvoorwaarden van plaats en ruimtelijke situering, areaalgrootte, omgevingskwaliteit en ontwikkelingstijd. Ruimte- en tijdschalen zijn dus erg belangrijk. Minimaal vereiste oppervlaktes en herstel-/ontwikkelingstijden voor duurzame levensgemeenschappen of populaties van soorten zijn redelijk bekend. Deze variëren van enkele tot tienduizenden hectares en in ontwikkelings- en hersteltijd van enkele jaren via enkele decennia en zelfs enkele eeuwen (Bal *et al.*, 2001). Sommige natuurtypen laten zich moeilijk of niet te ontwikkelen of herstellen, bij andere – zelfs vrij veel – gaat dat een stuk gemakkelijker.

Absolute onherstelbaarheid van de natuur lijkt minder vaak aan de orde; dat zou wèl het geval kunnen zijn wanneer soorten of gemeenschappen uitsterven, die nog uitsluitend in Nederland voorkomen en na verlies nooit meer terug kunnen komen. Hetzelfde effect treedt op wanneer essentiële abiotische condities irreversibel verdwijnen. Dat natuur in bepaalde mate “maakbaar” is – los van het feit of dat altijd en overal het geval is – lijkt in hoge mate een Nederlandse houding, enerzijds terug te voeren op onze geschiedenis van voortdurend en rigoreus ingrijpen in het landschap, anderzijds mede ingegeven door ervaringen met natuurontwikkeling in vrij dynamische milieus (met de Oostvaardersplassen of afgesloten zeearmen zoals de Lauwersmeer als voorbeeld). De maatschappij mag dan als minder maakbaar ervaren worden, natuur en landschap lijken dat in veler ogen nog steeds. Niet alle natuur met haar lokale en regionale nuances in soortensamenstelling, is echter gemakkelijk te herstellen en te ontwikkelen. Bij landschap ligt het weer anders en meestal moeilijker. Landschapskwaliteiten, - zoals aardkundige, archeologische of historisch-geografische - zijn na verlies bijna altijd onherstelbaar verdwenen. Hier geldt Koos van Zomeren's adagium: “Wat onvervangbaar is kun je maar één keer verknoeien”. Het oude terrassenlandschap in Limburg is tektonisch bepaald, stuwwallen zijn ontstaan tijdens de voorlaatste ijstijd en de middeleeuwse cope-ontginningen in het veenweidegebied zijn terug te voeren op toenmalige ontginningstechnieken en organisatievormen. Geen van die mechanismen zijn tot leven te wekken. Dus geldt onverkort dat vernietiging een irreversibel verlies is. Ofwel, “weg is weg”!

Naijling c.q. traagheid

Naijling is een fenomeen, inherent aan soortgelijke ruimtelijke en temporele condities als hierboven. Soms vraagt het vele tientallen jaren voor zich een nieuw fysisch-chemisch of biologisch evenwicht heeft ingesteld, zoals na de Deltawerken bleek in de Oosterschelde, Grevelingen en de Voordelta. Het kan ook zijn dat degradatieprocessen (bijv. in de biodiversiteit) na het wegnemen van de oorzaak nog heel lang doorgaan en dus eerdere beleidsintenties en –verwachtingen in de war sturen. Dat is hinderlijk voor een beleid als dat mikt op spoedig herstel en ontwikkeling van natuurdoeltypen of het behoud en de terugkeer van soorten, terwijl men feitelijk met de nasleep zit van negatieve invloeden uit het verleden.

Naijlen c.q. traagheid of inertie kennen we ook in maatschappelijke en politieke zin. Het duurt vaak vele jaren voordat een publieke opinie, politieke besluitvorming of beleid van koers veranderd zijn en het beleid werkelijk is geïmplementeerd en tot resultaten leidt. Een typerend voorbeeld is de wijze waarop eenzijdig op landbouwproductie gerichte landinrichtingsprojecten

nog heel lang doorliepen, terwijl de maatschappelijke eisen intussen al lang op multifunctionaliteit, met meer respect voor natuur, landschap en recreatie gericht waren (zie Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 6).

4.5 Eigenaardigheden voor en van het N&L beleid in Nederland

Collectieve waarden vragen overheidsbemoediging?

Het is - uitgaande van definities, waarderingsystematieken en objectieve monitorgegevens zoals door beleid en haar vaste recensent, t.w. het PBL en zijn voorgangers (NPB resp. MNP) gehanteerd (zie: Natuurbalansen) - vrijwel onomstreden dat N&L-waarden in Nederland merendeels achteruitgaan of dat tot voor kort in de meeste terreinen deden, dat bewoners, eigenaren, gebruikers of NGO's de N&L-waarden niet of onvoldoende kunnen of willen beschermen of restaureren, dat marktwerking daar niet of onvoldoende in zou kunnen voorzien, zodat beleid en zorg vanuit de overheid vereist is. De laatste gevolgtrekking wordt ondersteund omdat dankzij actief overheidsbeleid, aankoop, inrichting en doelgericht beheer op kosten van de gemeenschap (naast die van de NGO's) herstel zichtbaar is van soorten, soortenaantallen of oppervlaktes van bepaalde typen natuur.

Het besef dat het gaat om collectieve waarden en dat overheidsbemoediging maatschappelijk gelegitimeerd is, is niet specifiek Nederlands. Ook internationaal, onder meer in EU-verband en bij de collegialidstaten met verwante problemen, is men van oordeel dat N&L-waarden collectieve waarden zijn. Dat blijkt uit het EU-beleid en het beleid van lidstaten op het terrein van biodiversiteit en landschap (vgl. Hoofdstuk 5). Dat N&L-waarden alleen maar door overheden te behartigen zouden zijn, is niet categorisch te stellen. Veel particuliere grondbezitters, NGO's die terreinen bezitten en beheren of streekinitiatieven waarin boeren en N&L-beschermers elkaar vinden, zoals agrarische natuurverenigingen, laten zien dat overheden niet overal de eerste, laat staan de enige viool hoeven te spelen om N&L-waarden effectief te beschermen. Juist in het huidige tijdvak met herbezinning op taken van overheden, maatschappelijke organisaties en burgers zien we sterk uiteenlopende verwachtingen omtrent de voors en tegens van een grotere rol van één der partijen. "Wishful thinking" is in zo'n periode niet uitgesloten.

Ongelijke verdeling van N&L-waarden over Nederland geeft ongelijke rechten en plichten

De kaart van Nederland met actuele en potentiële natuurwaarden laat een ongelijke verdeling zien: niet alles is overal en sowieso hebben sommige delen van het land meer te bieden dan andere. Dat gegeven leidt ertoe dat het N&L-(rijks)beleid zich qua doelstellingen van ander rijksbeleid onderscheidt. Veel rijksbeleid is generiek bedoeld, dus overal in Nederland en voor iedereen zoveel mogelijk dezelfde doelen beogend. Neem de belastingwetgeving, de veiligheid op straat, de landsverdediging, de sociale wetgeving, onderwijsvoorzieningen, het willen garanderen van schone lucht of droge voeten. Dat alles is gericht op zoveel mogelijk gelijke kansen en beperkingen. Natuurlijk is er ook voor die thema's beleid dat ruimtelijk sterker differentieert, al naar gelang achterstanden en urgente maatschappelijke behoeften (zoals infrastructuur; achterstandswijken). Kijken we naar het N&L-beleid, dan geldt dat aspect van ruimtelijke differentiatie wel heel erg sterk. Weliswaar zijn de beschikbaarheid en nabijheid van groen in en om de steden en een prettig landschap om te wandelen of fietsen min of meer generieke doelen, maar N&L-fenomenen ontleen hun eigenheid en waarde verder juist aan de enorme verscheidenheid en ongelijke verdeling. Het waddengebied zien we nu eenmaal niet in

Brabant, de Limburgse kalkhellingen niet op de Veluwe, veenweidelandschappen niet in Twente, een gave droogmakerij als de Beemster niet in Drente.

Daarmee is het vigerend natuur- en landschapsbeleid sterk gedifferentieerd naar de actuele situatie die nu eenmaal die ongelijke verdeling kent, naar doel (specifieke te behouden of herstellen doelecosystemen of landschappen), naar de mogelijkheid of juist onwenselijkheid van medegebruik en ten slotte naar de inzet van middelen (wettelijke restricties, geconcentreerde inzet geldt voor aankoop of beheer in bijvoorbeeld de EHS). Die ruimtelijke differentiatie impliceert dus in feite een ongelijke behandeling van regio's, groepen gebruikers, eigenaars of bewoners. Dat impliceert dat er onherroepelijk discussie is en zal zijn over nut en noodzaak van behoud of herstel van verschillende natuur- en landschapstypen, over de begrenzing ervan (kansen en bedreigingen voor exploitanten) en over maatregelen die ofwel beperkingen stellen aan bewoning, gebruik ofwel juist voordelen meebrengen (recht op subsidies of revenuen dankzij N&L-waarden) en daarmee de lasten- en lustenverdeling.

Niet bij kennis alleen; continue investering in dialoog vereist

Natuur- en landschapsbehoud, -herstel en -ontwikkeling raken bijna altijd andere belangen. Voor een goede, duurzame en voor partijen aanvaardbare strategie is kennis niet het enige wat telt. Bij discussies over natuur en landschap plegen emoties een flinke rol te spelen en deze zijn steeds meer een politieke factor. Denk aan jacht, bomenkap, sterfte onder aabare dieren zoals zeehonden, of de discussie over sterfte onder grote grazers. Dan geldt wat destijds LNV-minister Van Aartsen al vaststelde: "Feelings are facts". Soms spelen uitgesproken ideologische verschillen een rol: hoe benoemt men natuur en welke wensbeelden zijn leidend: de "wildernis" of een "rurale idylle?" Antwoorden liggen niet of hoogst zelden in specifieke expertise en oordelen van biologen of landschapsdeskundigen, evenmin in die van economen, noch in de peiling van meningen en wensen onder de bevolking via enquêtes.

Het blindvaren op kennis van experts is geen optie, noch het simpelweg volgen van sentimenten onder burgers. Vaak gaat er veel tijd en energie zitten in educatie en voorlichting van experts naar burgers, en omgekeerd in een dialoog met burgers om hun emotionele en zakelijke argumenten tot hun recht te laten komen. Die noodzaak tot dialoog is niet eenmalig oplosbaar. Het adagium van de Franse verzetsstrijdster (in de TV serie "Allo, Allo"), te weten "Listen very well, I only tell this once" kan dus nooit als leidraad dienen: Het onderhouden van de kennis en het levend houden van het debat vraagt dus voortdurend zorg en inzet. Dat is o.i. deels een overheidstaak, deels een opgave voor de grotere terreinbeherende instanties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, voor scholen en met dat doel opgerichte organisaties zoals het IVN (Instituut voor Natuureducatie).

Internationale verantwoordelijkheid is groeiende

Natuur- en landschapsbeleid krijgt steeds meer gestalte in een internationale context, wat onvermijdelijk enige internationale bemoeienis met Nederland betekent. Naarmate meer kennis over natuur en landschap in Europa beschikbaar komt, wordt duidelijker waar Nederland bijzondere N&L-waarden binnen de grenzen heeft en daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Internationale verdragen en afspraken binnen de EU zorgen dat de nationale overheden daarop worden aangesproken. We verwijzen naar Biodiversiteitsverdragen, EU-Habitat- en Vogelrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water, het Verdrag van Malta (Valetta) over cultuurhistorisch erfgoed, World Cultural Heritage, Geoheritage, de European Landscape Convention. Overheden worden er moreel en deels formeel aan gebonden en er in EU kader - zonodig via sancties - aan herinnerd.

Rol maatschappelijke organisaties en particuliere eigenaren

Natuur en landschapsbehoud en –herstel zijn in ons land geen overheidsverantwoordelijkheid alleen, maar ook die van semi-overheden, maatschappelijke N&L-organisaties en particuliere eigenaren. De graad van organisatie en samenwerking van natuur-, milieu- en landschapsorganisaties, hun ledental en niet in de laatste plaats hun eigendommen maken hen een sterke partij bij beleid en beheer (zie Hoofdstuk 2). Voeg daarbij de vrijwel unanieme morele steun – op papier, via enquêtes- van de Nederlanders voor N&L-doelen. Opgeteld hebben N&L-waarden een erg grote aanhang en heeft N&L-beleid in theorie (!) een erg groot draagvlak. Maar lang niet alle Nederlanders zullen altijd en overal bewuste, consequente en trouwe natuur- en landschapsbeschermers zijn. En natuurlijk zijn er – minder zichtbaar – ook mensen of groepen die gewoon weinig op hebben met N&L en /of strijdige belangen hebben.

Naast de grote terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de twaalf Provinciale Landschappen) met hun grote aanhang aan leden, donateurs of andere supporters zijn er veel andere eigenaren en beheerders van het landelijk gebied: particuliere organisaties, boeren en overigen. Die zullen niet steeds de natuur en landschapsvlug in top voeren, terwijl ze er intussen wel erg belangrijk voor zijn. Om met die partijen een vertrouwensrelatie en concrete en duurzame overeenstemming omtrent doelen en strategie resp. kosten en baten te bereiken, is lastig maar nodig. Dat vraagt ook van de overheid continuïteit in doelen en beschikbaarheid van middelen. Afdwingen middels wet- en regelgeving voorziet zoals bekend nooit in alles en roept ook tegenkrachten op.

Medeverantwoordelijkheid van andere departementen; lagere overheden; de verhouding tot “Brussel”

Zonder een goede kwaliteit van water, bodem, lucht en zonder minimale en bestendige ruimtelijke condities (bestemming voor hoofdfuncties en randvoorwaarden aan grondgebruik) slaagt geen enkel N&L-beleid. Dat vraagt dus medewerking van daarbij betrokken departementen. Zonder hun intentionele, formele en daadwerkelijke steun lukt het niet. In Hoofdstuk 6 blijkt hoe zich daar een attitudeverandering heeft ontwikkeld: inmiddels zijn N&L-doelen in andere departementen steeds verder “geïnternaliseerd”.

De positie van het Rijk ten opzichte van lagere overheden, te weten provincies, gemeenten, en waterschappen is een tweede aspect. Precies datgene wat natuur en landschap als beleidsopgave zo bijzonder maakt, namelijk de grote ruimtelijke en andere differentiatie in typen natuur en kenmerkende, streek- en plaatsgebonden natuur- en landschapswaarden met verspreide voorkomens over het gehele land, maakt maatwerk zo belangrijk. Dat betekent in de praktijk dat rijksbemoeienis nooit in detail kan gaan, maar zaken moet overlaten aan lagere bestuurslagen en/of regionale en lokale beheerders. Tegelijk echter zagen we dat er vaak internationale waarden in het geding zijn met soms bindende afspraken of regelgeving uit “Brussel”. Dat is een derde gegeven annex complicatie. Juist daarom is een helder en zonodig dwingend rijksstandpunt vereist, met kaders en randvoorwaarden waarbinnen lagere overheden hebben te opereren. Deze ingebouwde ambiguïteit veroorzaakt spanning tussen centrale sturing en enig wantrouwen in decentrale en kundige uitvoering van N&L-beleid (Pleijte & Selnes, 2009). Dat een balans moeilijk te vinden is, blijkt regelmatig (zie bijv. de Natuurbalans 2009).

4.6 Leerpunten

- Het beleidsveld natuur en landschap is gecompliceerd (soorten, ecosystemen; landschap als een meervoudig gelaagd begrip, vele interacties), ruimtelijk sterk gedifferentieerd (alles

is overal net even anders) en ongelijk verdeeld (sommige streken hebben veel, andere weinig waarden).

- Veel waarden (m.n. landschap) zijn van de categorie “weg is weg”, d.w.z. zulke verliezen zijn irreversibel, andere (natuurwaarden) zijn deels redelijk snel herstelbaar of maakbaar. Ook bij gemakkelijk maakbare of herstelbare natuur valt rekening te houden met wetmatigheden van ontwikkeling- en hersteltijd en andere vormen van naijling en vertraging. Dat alles überhaupt maakbaar, laat staan snel en/of goedkoop realiseerbaar is, is een illusie.
- Het beleidsveld is lastig voor (centrale) sturing, want sterk gedifferentieerd op de lagere schaalniveaus, bovendien onderhevig aan traagheid en/of naijling in de orde van grootte van (vele) decennia. Beleidseffecten zijn moeilijk vast te stellen of te onderscheiden van andere (autonome) effecten, wat evaluatie moeilijk maakt.
- De houding t.o.v. natuur en landschap van mensen is meerdimensionaal, soms strijdig, zelfs binnen één persoon.
- N&L-waarden worden als collectief bezit gezien, daarom wordt een belangrijke rol en verantwoordelijkheid bij de overheid gelegd; die rol is overigens niet absoluut en altijd noodzakelijk; andere partijen (NGO's, particulieren, markt) spelen vaak een goede en effectieve rol, die mogelijk kan toenemen.
- Het N&L-beleid heeft in beginsel de steun van een zeer groot deel van de bevolking die met natuur en landschap een sterke binding heeft. Ze maakt er ook veel gebruik van, voor een scala aan gebruiksvormen en biedt praktische en financiële steun.
- Het N&L-beleid hangt sterk af van het beleid voor de omgevingskwaliteit, het ruimtelijk beleid en het waterbeleid (dus andere departementen).
- Aandacht en zorg voor het streek- en plaatselijke is inherent aan de N&L-problematiek. Dit onderstreept de noodzaak om regionale en plaatselijke overheden en belangengroepen te betrekken.
- Overheden hebben met krachtige maatschappelijke organisaties te maken (terrein-beheerders, belangengroepen). Het beleid hangt sterk af van de medewerking van grondbezitters en -gebruikers.
- Het Rijk heeft voor delen van het beleid in toenemende mate rekenschap af te leggen aan internationale fora of gezagen (EU).

DEEL II: BELEID



5 Natuur- en landschapsbeleid in engere zin: beleidsimplementatie, -effectiviteit en -efficiency

5.1 Doel van dit hoofdstuk

Hier is de vraag (door PBL gesteld ; zie Hoofdstuk 1) aan de orde welk specifiek “sectoraal” N&L-beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd, met welke strategieën en instrumenten omhangen, en welke succes- of faalfactoren mee kunnen spelen. In een Hoofdstuk 6 behandelen we het flankerend beleid op het vlak van met name ruimte, milieu en water. Er is om praktische redenen van afgezien het gehele N&L-sectorbeleid over decennia categorisch te beschrijven en te evalueren. Allereerst omdat het om erg veel beleidscategorieën gaat, vervolgens omdat er door de jaren heen vaak aanpassingen naar doel (type natuur of landschap), tempo, strategie en instrumentatie hebben plaatsgevonden, maar vooral omdat de Natuurbalansen sinds 1997 systematisch de vorderingen en tekortkomingen in het beleid hebben gemonitord. We nemen daar de hoofdlijnen uit en veroorloven ons een wat grotere afstand voor reflectie door invalshoeken te kiezen op een wat hoger abstractieniveau.

5.2 Keuze van de invalshoeken; drie thema's

Geen beleidsevaluatie en reflectie daarop zonder zicht op de intenties en hoofdlijnen van dat beleid. We behandelen daarom in deze paragraaf eerst de *hoofddoelstellingen* van het N&L-beleid. Daarna komen de belangrijkste strategieën aan de orde (par. 5.3), een overzicht van de belangrijkste rijksnota's, wetten en verdragen en de ontwikkeling daarin (par. 5.4). Verder lichten we de begrippen implementatie (en evaluatie) toe en noemen belangrijke ingrediënten voor succesvol beleid (par. 5.5).

We gaan vervolgens in paragraaf 5.6 na hoe men – met de uitkomsten van de enalaatste Natuurbalans (van 2009) - aan kan kijken tegen de discussie over *het halfvolle en het halflege glas*. Wat is er nu wel gelukt en wat niet en, als er zicht is op de oorzaken erachter, wat kan een eendoordeel zijn, als die meer naar de geest dan naar de letter mag zijn? Als tweede kijken we naar voorbeelden met *verschillen tussen natuurbeleid en landschapsbeleid*, geïllustreerd aan de hand van het Nationale Parkenbeleid vergeleken met Nationale Landschappenbeleid. Een derde vraagstelling is in hoeverre natuurbeleid gebaat is bij een sterk gekwantificeerde doelformulering, ruimtelijk en temporeel zeer gespecificeerd en juridisch-bestuurlijk sterk “dichtgetimmerd” beleid. Paragraaf 5.7 bevat de discussie en paragraaf 5.8 gaat in op de hoofdpunten van dit hoofdstuk.

Hoofddoelstelling Natuur

Als meest concrete hoofddoelstelling in recente beleidsstukken geldt: het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit en waar mogelijk herstel en ontwikkeling, meer in het bijzonder gericht op belangrijke soorten en habitats. Het rijksbeleid verwijst naar de internationale afspraak in het kader van de Convention on Biodiversity (1992), die 1982 als peiljaar hanteert en naar afspraken in EU-kader (Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000). Naar de letter geredeneerd moet de natuur er binnenkort dus zeker niet slechter en liefst beter voor staan dan in 1982. Er wordt vanuit gegaan dat de achteruitgang per 2010 is gestopt. Verder staat het beleid voor ogen dat er in 2020 duurzame condities voor het voortbestaan moeten zijn gerealiseerd (NB, 2009). De motivering van N&L-beleid was altijd al verbreed met nevendoele, maar zeker sinds 2000 is dat meer expliciet verwoord. Natuurbehoud en –herstel zijn primaire doelen, maar maken andere maatschappelijke doelen mogelijk, kunnen er

goed mee samen gaan en/of - gezien het broodnodige draagvlak in maatschappij en politiek – zijn er mede op gegroundvest. Die andere doelen zijn een mooi land om in te wonen, een duurzaam gebruik van water, ruimte en biodiversiteit. We zien hier dus een weerspiegeling van de diverse maatschappelijke (nuts) functies zoals in Hoofdstuk 3 behandeld.

Hoofddoelstelling Landschap

Voor landschap geldt een soortgelijk type hoofddoelstelling: het stoppen van verdere achteruitgang van landschapskwaliteiten (“verrommeling”) en waar mogelijk herstel en ontwikkeling. Hier conformeert Nederland zich aan de European Landscape Convention (in 2005 door Nederland geratificeerd). Meer nog dan bij natuur geldt dat het gebruik als leef- en werkomgeving moet blijven kunnen, maar dan wel duurzaam. Het Rijk stelt zich ook tot doel dat Nederlanders de te verbeteren landschapskwaliteit in 2020 een hoger cijfer gaan geven (van een 7,3 nu naar een 8).

We zien dus in beide hoofddoelstellingen een accent op het zeer snel stoppen van de achteruitgang die al zeer lang duurt, gevolgd door een trendomkering. Ondanks de ervaring in de laatste decennia en zelfs een hele eeuw met overwegend N&L-kwaliteitsverlies, ondanks inzicht de aard en omvang van de oorzaken en ondanks de herinnering aan vaak moeizame en tijdrovende beleidsprocessen waagt men zich – naar onze indruk op het oog bijna tegen beter weten in - aan ambitieuze en kwantitatieve doelstellingen.

5.3 Strategieën op hoofdlijnen

Het rijksbeleid inzake natuur en landschap laat door de jaren heen een uitwerking in strategieën (met bijpassende instrumentatie zoals wetten en regels, aankoop- en beheersgeld; medewerking NGO's, grondgebruikers, andere departementen, lagere overheden) zien:

- aankoop en inrichting;
- adequaat beheer, door terreinbeheerders, boeren of derden (o.a. via subsidies, terugkerende kosten) afgestemd op een natuurdoeltypen-systeem, geregeld in Programma Beheer;
- het ontwikkelen c.q. invoeren en doen naleven van verdragen, wetten en regels (incl. aanwijzing van gebieden met bepaald juridisch regime);
- voorlichting en educatie, gericht op vergroten inzicht, betrokkenheid, gedragsverandering, onderzoek;
- een beroep op NGO's en bedrijfsleven tot medewerking en cofinanciering;
- een beroep op lagere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen,) om beleid uit te voeren en/ of verder te ontwikkelen;
- beroep op andere departementen; zelfbinding Rijk: vermijden van aantasting door rijksinitiatieven vanuit andere departementen, “neen ... tenzij”;
- ruimtelijke afstemming en daarmee optimalisatie ruimtegebruik (zuinig en zonder negatieve effecten).

We zien achtereenvolgens de “harde” investeringen in éénmalig te realiseren verwerving en inrichting, naast jaarlijks terugkerend beheer en daarmee gemoede kosten, vervolgens het invoeren of handhaven van wettelijke en andere randvoorwaarden (regels) en als derde het idee dat er met allerlei partijen overeenstemming te bereiken moet zijn over hun steun. Winsemius (1986) heeft het in zulke gevallen over de “peen, zweep en preek”-strategieën. Peen staat voor verleiding (met geld), zweep voor wetten, regels en sancties en preek voor inhoudelijke of andere overtuigingskracht. We kunnen op grond van dit lijstje vaststellen dat het N&L-beleid van alle drie wat heeft, maar van de categorie “preek” relatief veel.

5.4 Nederland Nota-land?

Het Rijk heeft zich sinds halfweg de zeventiger jaren beijverd om met een zekere regelmaat nota's of andere beleidsdocumenten uit te brengen om zijn intenties en concrete doelstellingen te verduidelijken. Hieronder namen we de meest relevante wetgeving, internationale verdragen en EU-wet- en regelgeving op:

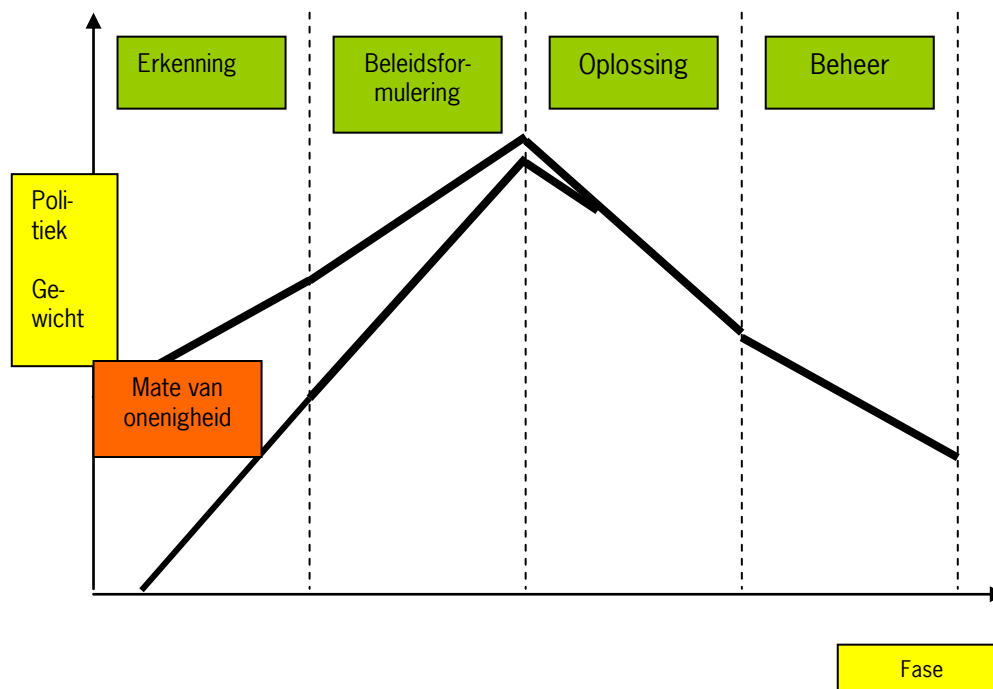
- Nota Nationale Parken (1975): het Nationale Parkenbeleid ;dat vrij succesvol bleek, tot op heden doorloopt en inmiddels een complete lijst ingestelde of voorlopig ingestelde c.q. voorgenomen Nationale Parken heeft opgeleverd.
- Nota betreffende de relatie landbouw-natuur en landschap (Relatienota) (1975). Dit beleid loopt in andere vorm nog steeds door; het beoogt zowel vorming van reservaten als beheersovereenkomsten met boeren; oorspronkelijk ieder voor ca 100.000 ha. De uitvoering loopt weliswaar al lang, is naar oppervlakte doelen redelijk geslaagd na een moeizame aanloop, maar de concrete resultaten in ecologische termen (zoals weidevogels, botanische waarden) worden sterk bekritiseerd.
- Nota Nationale Landschapsparken (1980. Deze is vrij snel terzijde gelegd vanwege grote protesten; het idee is na soortgelijke pogingen (Grote Landschappelijke Eenheden, Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen en Waardevolle Cultuurlandschappen) later weer overgenomen in onder meer de Nota Ruimte (2004) waarin de 20 Nationale Landschappen zijn gelanceerd.
- Structuurschema (Sma) Natuur- en Landschapsbehoud (1985) – uitgebracht samen met Sma-Openluchtrecreatie en Sma-Landinrichting. Dat bevatte een relatief groot aantal beleidscategorieën op gebied van natuur en landschap en relatief gedetailleerde kaarten, maar weinig hard beleid en eigen instrumentarium.
- Natuurbeleidsplan (= NBB, 1990) met als hoofdpunt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); met achtergrondstudies voor de thema's Natuurontwikkeling , Aardkunde, Cultuurhistorie, (Grond)waterstelsels, Internationale aspecten. In het NBB wordt de internationale positie van Nederland op N&L-gebied sterker geformuleerd. De EHS gaat in feite uit van scheiding van functies en is een offensiever strategie voor andere ruimteclaims. Het heeft daarnaast de charme van de eenvoud.
- Visie Landschap (1991); geeft een aanzet tot:
- Nota Landschap (1992). Deze nota bevat onder meer het idee van een Nationaal Landschapspatroon (waar weinig meer van is vernomen); de nota heeft als zodanig weinig politieke invloed, het gedachtegoed is later wel geïncorporeerd in het Structuurschema Groene Ruimte (1992), en het Bosbeleidsplan (1993); verbrede doelstellingen bosbeleid (o.a. natuur en recreatie; minder op houtproductie).
- Het Structuurschema Groene Ruimte (= SR; 1992): vervangt en overkoepelt eerdere nota's inzake Natuur, Landschap, Openluchtrecreatie, Landbouw. Omvat onder andere het EHS-beleid, Waardevolle Cultuurlandschappen als vervanger van eerdere beleidscategorieën uit Sma Natuur en Landschap), Strategische Groenprojecten, het Compensatiebeginsel (compenseren natuur na verlies door ingreep elders). Opgevolgd door SGR-2.
- Nota Dynamiek en Vernieuwing (1995).
- Visie Stadslandschappen (1996): brengt aandacht voor natuur en groen in en om de stad.
- Nota Belvedere (1999) inzake cultuurhistorische waarden (archeologie, historische geografie en bouwkunst).
- Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000). Deze nota kiest uitdrukkelijker dan eerdere voor gebruik en beleving door mensen van natuur en landschap; legt daarom het accent meer op de nabijheid, bereikbaarheid en medegebruik.
- Programma Beheer (2000; herzien 2006-2010); regelt procedures en vergoedingen natuur- en landschapsbeheer; sluit aan op stelsel Natuur(doel)typen (Bal *et al.* 1995; 2000).
- Agenda Vitaal Platteland (2004).
- Agenda Landschap (2009). Nederland moet mooier worden (naar een te zijner tijd te geven oordeel van de bevolking).

5.5 Implementatie van het rijksbeleid voor natuur en landschap

Voorafgaand aan de vraag in welke mate rijksbeleid voor is geïmplementeerd, moeten we nagaan waarom er überhaupt rijksbeleid nodig is³. Daarbij komt nog de vraag wat eigenlijk implementatie is, en op welke grondslagen een zinvolle evaluatie te geven is wat waar hoe is geïmplementeerd en of het uitpakt zoals bedoeld..

Redeneer- en werklijn (rijks)overheidsbeleid

In simpele vorm is de redeneer- en werklijn bij (rijks)overheidsbeleid als volgt. Men signaleert dat er een maatschappelijk probleem van nationaal of bovenregionaal belang is, zoekt politieke (h)erkenning en steun (voor rijksbeleid in de Tweede Kamer en in "het veld"), stelt daarna expliciet vast dat de rijksoverheid een belangrijke of zelfs de hoofdrol heeft te spelen. Bepaald wordt voorts welk ministerie penvoerend is. Dan specificeert men de oorzaken van de problemen (in dit geval dus bijv. de degradatie van natuur en landschap), formuleert adequate en werkbaar geachte strategieën, kiest daarbij passende middelen (geld, subsidies, wetten, regels, voorlichting), identificeert samenwerkingspartners of doelgroepen onder andere overheden (departementen, lagere overheden), alsmede zakenleven of NGO's en ziet ten slotte toe op uitvoering (beheer). Winsemius (1986) heeft dit in zijn "beleidslevencyclus" nog simpeler verwoord en verbeeld met een viertal fasen: (1) erkenning, (2) beleidsformulering, (3) oplossing en (4) beheer (Figuur 5.1). Daarmee zou "het probleem" moeten zijn opgelost. Althans in theorie.



Figuur 5.1: De beleidslevencyclus volgens Winsemius (licht aangepast); de ruimte tussen de vet getrokken lijnen geeft de mate van maatschappelijke en politieke onenigheid aan (die op een bepaald moment verdwijnt); het verloop ervan in de tijd geeft aan dat het politiek gewicht na erkenning toeneemt en na de "oplossing" weer afneemt.

³ Omtrent het vraagstuk van welke legitimatie en de vraag in welke mate een overheid daarbij een autonome en desnoods weinig populaire koers kan en moet varen of juist vooral dienstbaar moet zijn aan maatschappelijke wensen is ook een meer principiële debat mogelijk; zie verder o.a. Dubbink en Van Zadelhoff, 2005)

In de voorstelling en grafische verbeelding van zaken volgens Figuur 5.1 is het een lineair en ideaaltypisch geformuleerd proces. Immers, het probleem wordt in de diverse fasen aangepakt en kennelijk “gewoon opgelost”. Op de gesuggereerde simpelheid is o.i. terechte kritiek (Leroy, 2004). Meestal is het beleidsproces namelijk voor een belangrijk deel een “trial-and-error-affaire”. Bij onvoorziene haperingen of nieuwe ontwikkelingen, die de zaak in de war schoppen, valt in de beleidsketen wat te evalueren of bij te stellen. Daarmee wordt het een iteratief proces van vallen en opstaan, verbeteren of diepgaand herzien. Niet zelden komt het voor dat beleid nauwelijks of helemaal niet werkt. Dat kan omdat middelen a priori of door bezuinigingen en route ontoereikend zijn, omdat er een politieke machtswisseling heeft plaatsgevonden, omdat weerstanden bij lagere bestuurslagen of doelgroepen zijn onderschat. Soms wordt het beleid later hernieuwd uitgebracht als het politieke gesternte er beter bij staat. In een enkel geval hoort men er niets meer van. Het is weliswaar triviaal, maar niet overbodig om te constateren dat naarmate er vaker een herstart plaatsvindt, de maatschappelijke argwaan ten opzichte van een nieuwe poging toeneemt.

Implementatie en evaluatie

Implementatie is “de invoering van een nieuw systeem, plan, idee, model, ontwerp, standaard of beleid in een organisatie” (Wikipedia). Wat in deze omschrijving wordt verondersteld is dat eenmaal ingevoerd beleid vanzelf uitpakt in goed werkend beleid.. Om vast te stellen of doelen behaald zijn of realiter bereikt kunnen worden is een objectieve evaluatie wezenlijk. Die houdt in dat resultaten naast vooraf geformuleerde doelen worden gelegd, daarna wordt vastgesteld waar ze tekort schieten (in kwantiteit, kwaliteit en/of tempo). Zijn bijvoorbeeld het verlies aan soorten of levensgemeenschappen en de verrommeling van het landschap tot staan gebracht op de beloofde tijdstippen (zie hierna bij Succes en faalfactoren)? Voor een evaluatie moet men zich baseren op deugdelijk feitenmateriaal, dus een adequate monitoring van behaalde resultaten en o.i. vooral op een intelligente analyse van de gegevens en achterliggende processen.

In Hoofdstuk 4 is betoogd dat het constateren van dat soort effectiviteit van N&L-beleid in termen van ultieme resultaten (bijv soortenherstel) zelden goed mogelijk is omdat de vertraging in politiek-maatschappelijke zin en het natuurwetmatige naijleffect (ecologisch) beide groot zijn. Vandaar dat men bij N&L-beleid en beleidsevaluaties vaak meer naar de afgesproken middeleninzet (bijv. de hectares voor aankoop of beheersovereenkomsten) dan naar de werkelijke doelbereiking in termen van kwaliteit en kwantiteit van natuur- en landschapswaarden kijkt. Een kale, boekhoudkundige vergelijking tussen jaar x en y, verschil tussen doelstelling en actuele situatie (“distance to target”) zegt nog weinig over de oorzaken achter succes of falen; meestal wordt in completere evaluaties op de onderliggende succes- en faalfactoren ingegaan. Van daaruit worden perspectieven genoemd ter verbetering, zoals in Natuurbalansen (Bredenoord *et al.*,2004; Natuurbalans, 2009). Er is onder andere door Bredenoord *et al.*(2004) ook op gewezen dat beleid vaak extra moeilijk evalueerbaar is, omdat het zichzelf vrij snel “overschrijft”. Dat wil zeggen dat de laatste beleidsnota wordt herzien en vervangen door een nieuw beleidsdocument met een nieuwe inhoud, andere doelen, andere streefcijfers en –termijnen, andere strategieën en andere budgetten, soms voordat überhaupt vastgesteld kon worden of en in welke mate het vroegere beleid nu werkte of niet.

Succes- en faalfactoren

We zagen dat de beleidslevencyclus (sub)stadia omvat, te weten: signaleren, (h)erkennen, steun zoeken en vinden in de politiek en “in het veld”, rolbepaling overheden en derden, strategie- en instrumentkeuze tot en met het toezien op resp. het bijstellen van de uitvoering. In welke mate beleid uiteindelijk werkt, hangt af van succes- en faalfactoren (gebaseerd op o.a. Glasbergen,2004; Van Oostenbrugge, 2007; en de opvolgende jaargangen Natuurbalansen sinds 1998 tot 2009; met een aantal aanvullingen door de auteur):

- Heldere en consistente probleemstelling en formulering van doelen.
- Rechtmatigheid en aanvaardbaarheid; hier gaat het om juridische en maatschappelijke legitimiteit.
- Inzicht in de belangrijkste beïnvloedende factoren (bijv. externe drijvende krachten vlg. Hoofdstuk 4), maar ook draagvlak, wetgeving, grondeigendom, beschikbaar budget) en interacties ertussen.
- Inzicht in de belangrijkste actoren en hun positie (voor- en tegenstanders).
- Voldoende kans op invloed op resp. medebetrokkenheid van de doelgroepen van het beleid.
- Passende strategie (waar wordt op ingezet, primair op wetgeving, op aankoop, op coöperatie van partijen, voorlichting, subsidies? Of op een goede mix ?); ingezet op het meest passende bestuurlijke niveau.
- Gestructureerd implementatieproces en voldoende verantwoordelijkheden en middelen voor uitvoerders (d.w.z. de regie om de dingen in de juiste volgorde doen, met mandaat en middelen bij uitvoerende diensten of derden, zoals particuliere eigenaren/ beherende instanties. Voldoende tijd om beleid te kunnen laten “landen” en te internaliseren).
- Leiderschap en commitment bij uitvoerders.
- Ondersteuning door de ontwerpers resp. de primair verantwoordelijke initiatiefnemers van het hele proces (dus als het Rijk iets wil dient het verantwoordelijk ministerie de zaak blijvend te steunen).
- Goede monitoring, leidend tot het benoemen van obstakels in de bestaande strategie, evt. bijstellen strategie; inzicht in na-ijling en aanpassingstijden.
- Helder onderscheid tussen middelen en doelen (veel beleid is gericht op middelen die zeker noodzakelijk zijn, maar uiteindelijk gaat het erom wat die middelen nu werkelijk uithalen; vaak blijkt middeleninzet een doel op zich te worden).
- Effectiviteit en efficiency: effectief wil zeggen dat beleid überhaupt werkt, efficiënt of de middelen het meest doelmatig zijn ingezet (de prijs-prestatie-verhouding).









5.6 Enkele voorbeelden van evaluatie

5.6.1 Casus 1. Overall evaluatie N&L-beleid: is de beker halfvol of halfleeg?









Zoals bekend vindt er jaarlijks een beoordeling plaats van beleidsprestaties in de opvolgende Natuurbalansen (begonnen met de NVK 1997 tot en met de Natuurbalans 2009, uitgebracht door NPB, MNP en PBL). Daar staat droogweg, gekwantificeerd, in tabelletjes, grafisch of in simpele kleurcodes aangeduid, waar beleidsdoelen wel of niet gehaald zijn, hoever men nog van het beoogde doel af zit (“distance to target”) en of er nog zicht op is om op tijd het gewenste doel te halen (handelingsperspectieven). In Tabel 5.1 is uit – ten tijde van onze rapportage - de laatste Natuurbalans (2009) zo’n overzicht voor natuur- en landschapsbeleids categorieën opgenomen.











Wat direct opvalt is de geringe overall-prestatie. Van de ca 22 doelen blijken er twee (2) (nog) niet goed te evalueren, twee (2) andere kunnen als redelijk succesvol worden beschouwd en de resterende achttien(18) zullen (zeer) waarschijnlijk niet gehaald worden. Van die laatste groep wordt gesteld dat er een twaalfstal (12) doelen nog wel realiseerbaar zouden zijn door intensivering van beleid, maar dat de resterende zes (6) als tamelijk kansloos te boek staan of een rigoureuze herziening van beleid vragen.

Tabel 5.1a: Overzicht beleidsprestaties N&L (Uit Natuurbalans; PBL 2009). Benodigde inspanning om doelen voor natuur te halen.

Omschrijving	Huidig beleid	Toelichting/Handelingsperspectief
Natuur		
Biodiversiteit		
Oppervlakte Nieuwe EHS		Gericht op natuurkwaliteit ruilgronden toedelen en grond aankopen, uitvoering vlottrekken
Kwaliteit ecosystemen natuur		Sturen op kwaliteitsverbetering via aankoop en milieuverbetering
Kwaliteit ecosystemen agrarisch gebied		Ruimte creëren voor natuur in het agrarisch gebied
Aantal planten- en diersoorten		Benutten kracht van EHS en leefgebiedenbenadering, ook buiten natuurgebeiden beleid concretiseren
Conditie voor natuur		
Zuurgraad/voedselrijkdom		Opstellen actieplan Rijk en provincies + lokaal maatwerk
Vochttoestand		Uitvoer ILG-afspraken en voortgang monitoren
Waterkwaliteit		Verdergaande KRW-maatregelen uitvoeren
Ruimtelijke samenhang		Optimaliseren ruimtelijke samenhang binnen en tussen gebieden
Natuurbeheer		Benutten dynamisch natuurbeheer en alle zeilen bijzetten voor Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN)

Tabel 5.1b: Overzicht beleidsprestaties N&L (Uit Natuurbalans; PBL 2009). Benodigde inspanning om doelen voor landschap, natuur voor mensen en duurzame handelsketens te halen

Omschrijving	Huidig beleid	Handelingsperspectieven
Landschap		
Algemene Landschapskwaliteit		
Waardering van het landschap		Doelen realiseren niet kansrijk
Visuele verstoring landschapsbeleving		Funcities bundelen en meer aandacht schenken aan ontwerp
Bundeling wonen, werken, landbouw		Aandacht bundeling boom- en bollenteelt
Natuurlijke & culturele kernkwaliteiten		Doelen SMART maken
Nationale landschappen		
Kernkwaliteiten Nationale landschappen		Planologische waarborg in ontwerp-AMvB verbeteren
Migratiesaldo Nul		Bijstellen om woningbouw te sturen
Bouwen in Rijksbufferzones		Continueren beleid en aandacht voor handhaving
Vrije snelweguitzichten		Aandacht voor bouwplannen en handhaving

Natuur voor mensen		
Recreatie		
Recreatieve gebruikswaarde om steden		Doelen realiseren niet kansrijk
Waardering groen om de stad		Doelen realiseren niet kansrijk
Realisatie recreatie om de stad		Versnellen aankoop en inrichting
Draagvlak		
Deelname aan beheer EHS		Aandacht voor afnemende belangstelling
Aantal leden natuurorganisaties		Bijstellen om woningbouw te sturen
Legenda		
	Uitvoering van het beleid leidt waarschijnlijk tot het halen van het doel	
	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel. Beleid zou robuust gemaakt kunnen worden voor tegenvallers	
	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar	
	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Vraagt fundamentele herziening van het beleid	
	Op dit moment niet te bepalen	

De overall- conclusie is dat tussen de ambities van het N&L -rijksbeleid en de realisering ervan een opvallend groot en - wellicht deprimerend - gat zit als er *formeel* wordt geëvalueerd wat de doelen waren (in termen van tijdstip, volumes, aantallen, oppervlaktes, grenswaarden of dergelijke parameters) en de realisatie ervan. Het verschil tussen “droom en daad” is bij het landschapsdossier nog ernstiger dan bij de natuur. De logische vraag is dus of het N&L-beleid niet al te hooggespannen verwachtingen en irrealistische doelen hanteert en/ of men wel een voldoende krachtig en deugdelijk geïnstrumenteerd beleid voert om zijn doelen te realiseren ? En de resulterende vraag: stel dat het maatschappelijk of budgettair geen betere optie is om het beleid fundamenteel te verbeteren (onder andere door hogere budgetten of strengere wetten), kan het hele ambitieniveau dan niet beter fors omlaag?

Zou het primair gaan om een hoger rapportcijfer bij een eerstvolgende evaluatie ? Dat lijkt ons zowel te gemakkelijk als principieel onjuist. Wat bedacht moet worden dat N&L-beleid een kwestie is van lange adem en geen respons mag zijn op conjuncturele schommelingen in budget of politiek draagvlak. Eerder bleek immers dat nationale N&L-hoofddoelstellingen ‘de facto’ een afgeleide zijn van internationale doelstellingen (mondiale verdragen en/of EU-afspraken), waar ook met een langere looptijd wordt gerekend. Verder heeft men niet zelden met maatschappelijke incubatietijden te maken waarbij sprake is van langzame gewenning, traagheid in de acceptatie van beleid en de tijd die nu eenmaal nodig is voor het omzetten van beleidsintenties in wet- en regelgeving en de doorwerking daarvan. Ten slotte kunnen ambities op de keper beschouwd te ambitieus lijken, maar ontbreekt tegelijk elke ratio om ze alleen daarom te laten varen. Dat geldt naar onze mening ook voor andere beleidsterreinen (veiligheid, criminaliteit, volksgezondheid), waar men hogere ambities dan wat feitelijk wordt waargemaakt ook niet laat varen. N&L-beleid hoeft daarin niet onevenredig in te binden. Daarbij past een ander argument er zijn voor het gebrek aan beleidsrealisatie in N&L-zaken niet zelden externe, “verzachtende” omstandigheden. We noemen ecologische omstandigheden in / uit het buitenland die beleidsdoelen in Nederland ondergraven, onvoorziene zaken

in fysieke condities (klimaat en weer) of een fenomeen als een financieel-economische crisis die het Rijk tot forse bezuinigingen dwingt (de Crisis- en Herstelwet in 2009). Zolang die tegenslagen niet structureel en heel langdurig zijn, is er geen reden de ambities te verlagen.

Alles overwegende vraagt het o.i. een bezonken afweging om te bepalen welke beleidsambities chronisch en structureel aan overschatting lijden, en welke overeind kunnen blijven in de verwachting dat de kansen keren of stijgen en – tenslotte - welke om beleidsintensivering vragen. Wat bij een “overall” eindoordeel belangrijk is, is of men formeel evalueert (dus het lege deel van het glas benoemt en kwantificeert) dan wel met oog voor omstandigheden en de kans dat men later wel een doorzettend herstelproces verwacht. Dat zou een reden om het halfvolle glas te prijzen. Het is des te wenselijker om de een inschatting van verbetermogelijkheden deel uit te laten maken van de evaluatie, zoals het PBL feitelijk ook doet. Communicatie over de uitgangspunten en interpretaties tussen beleid, evaluatoren en politici is vanzelfsprekend van groot belang

5.6.2 Casus 2. Nationale Parkenbeleid en Nationale Laadschappenbeleid: overeenkomsten en vooral verschillen?

Het gaat ons in dit voorbeeld vooral om de vergelijking van twee soorten beleid, die qua intenties en opzet veel gemeen hebben, qua geschiedenis grote verschillen tonen en waar uit de ervaringen met Nationale Parken lering te trekken valt voor Nationale Landschappen.

Nationale Parken

Na drie particuliere initiatieven (Veluwezoom en Hoge Veluwe in 1930 resp 1935 en Kennemerland in 1950), heeft het Rijk in 1975 de Nota Nationale Parken uitgebracht. Daarna is het in krap 30 jaar gelukt om in totaal 20 Nationale Parken (soms nog met de status voorlopig) ingesteld te krijgen tussen 1989 en 2006, in grootte variërend van 1340 hectare (Grote Peel) tot 27.000 hectare (Oosterschelde). Het beleid is daarmee succesvol gebleken, al zijn er minpunten te noemen, als het ook om de blijvende vitaliteit van Nationale Parken in de toekomst zou gaan (Pleijte *et al.*, 2008). Naar ons idee kan het eindoordeel in retrospectief positief zijn. Vermoedelijke redenen zijn dat het gebieden betreft die al een natuurlijk karakter hadden, dat veel ervan al in (semi) overheidshanden was, dat er al recreatief medegebruik voorkwam en dat Nationale Parken zulks qua doelstelling mochten houden en ontwikkelen. De status Nationaal Park bracht enig (inter)nationaal prestige (vgl. de “Michelinster” in de culinaire wereld), wat de bekendheid en acceptatie mogelijk bevorderde. Naast recreatie waren en zijn in Nationale Parken ook andere gebruiksvormen (watervoorziening, visserij, enige bewoning), waar meestal een inpassing voor werd gevonden.

Als succesfactoren golden verder de eenduidige doelstelling (hoofdfunctie natuur en landschap), een goede, vastberaden maar op overeenstemming met partijen gerichte procesbegeleiding door een onafhankelijke Commissie, afstemming en coördinatie tussen de Nationale Parken, het voortdurende commitment en een solide (financiële) steun vanuit de rijksoverheid en nazorg (met een investeringsprogramma dat doorloopt na instelling). Men nam ook de tijd om partijen te laten wennen en te kijken of alles naar verwachting liep (“voorlopige aanwijzing”). Bedenk wel dat het om gebieden gaat met samen een relatief gering oppervlak (ca 3% van Nederland), met een lage bevolkingsdichtheid en weinig conflicterend grondgebruik. Dat contrasteert met de volgende categorie, de Nationale Landschappen.

Nationale landschappen (en haar voorgangers)

Met de Nota Landschapsparken uit 1975 ging de overheid naar oordeel van de boeren- en standsorganisaties te ver. Er kwam in Twente massaal protest tegen de vermeende aanwijzing van een agrarisch gebied tot “openluchtmuseum”, terwijl de boeren zich niet beknot wensten in de bedrijfsvoering. De overheid ging er na dit protest maar niet mee verder. Omdat de

landschapsverloedering wel bleef doorgaan deed het Rijk in 1983 een nieuwe poging met wel 40 Grote Landschappelijke Eenheden (GLE's) en daarnaast (!) de categorie Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen oftewel WAC's (Structuurschema Natuur- en landschapsbehoud, 1984). De eerste, meest ambitieuze, beleidscategorie (GLE's) werd al snel afgevoerd, mede omdat het Rijk zelf al zoveel andere plannen met ingebouwd N&L-conflict in precies die gebieden had dat de geloofwaardigheid van de overheid er a priori al onder leed, verder omdat beleidsdoelen en –instrumenten erg vaag waren, omdat de provincies er weinig mee wisten aan te vangen en wellicht nog terugdachten aan het debacle met de landschapsparken. Het probleem van de aftakelende cultuurlandschappen bleef zoals bekend onveranderd. In de Structuurschema Groene Ruimte (1995) is een nieuwe poging gewaagd om rijksbeleid te formuleren, maar de uitvoering ervan door te schuiven naar de provincies. Dit waren de Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL). Dat waren flinke stukken van Nederland, waar flink geld in is gestoken om beleid tot stand te laten komen (ca. 200 M Euro). Hoewel er bij evaluaties (Pleijte *et al*, 2000) veel positieve punten naar voren kwamen omtrent “het proces” was de beleidscategorie geen lang leven beschoren. Het werd na enkele jaren afgeschafte en “overschreven met nieuw beleid”, zie Box 5.

Box 5. De Ombudsman voor overheidszaken Brenninkmeijer (citaat in Barendregt *et al*. 2008): “De kernvraag is waarom ‘t het ministerie niet lukt de aandacht te verleggen naar waar het om gaat: een goede uitvoering van het beleid i.p.v. het ontwikkelen van steeds weer nieuw beleid en het aanvullen van slecht uitgevoerd beleid met nog meer beleid”.

De volgende actie ter bescherming van belangrijke landschappen staat in de Nota Ruimte (2004) en de daarmee in overeenstemming gebrachte nota's van LNV (Agenda Vitaal Platteland, 2004; Agenda Landschap, 2009). Er worden zogeheten Nationale Landschappen onderscheiden, nu een twintigtal (net als de Nationale Parken). De verschillen met Nationale Parken zijn verder echter aanzienlijk: het gaat in dit geval om 20% van Nederland, waar 2,5 miljoen mensen wonen en waar bovendien allerlei agrarische (en andere) bedrijvigheid plaatsvindt. Die wilde men vanuit het oogpunt van de regionale economie en vanwege het landschapsbeheer ook wel houden. Men wilde de regio in kwestie niet op slot gooien, maar wel de kernkwaliteiten handhaven en een neutraal migratiesaldo hanteren. Het is een lastige categorie, vrij vaag in doelen, instrumentatie (weinig geld) en bestuurlijk proces. Het voortouw is bij de provincies gelegd.

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2005) stak direct een waarschuwend vinger op over genoemde punten en waarschuwde al in de titel van zijn advies (“Vaste Koers en Lange Adem”) voor het gevaar dat er alweer een sympathiek, maar weinig kansrijk initiatief dreigde als er niet voldoende tijd en geld in gestoken werd. De provincies waren ook voorzichtig, al is het maar vanwege de Rekenkamers (zoals de Rekenkamer Oost, 2009), die eerst een haalbaarheidsonderzoek bepleitten. Gelderland en Overijssel bijvoorbeeld staan elk voor 23 miljoen euro aan de lat (het Rijk voor elke provincie voor 3 miljoen euro), dus die provinciale behoedzaamheid lijkt niet vreemd. Verder signaleerde men dat het fenomeen nog erg onbekend is bij de bewoners (de meerderheid).

Concluderend kan men stellen dat eenduidigheid in doelen, de geringe mate van ingebouwde conflicten, geduld en vasthoudendheid terzake van de Nationale Parken lonend zijn geweest, naast een aantal andere omstandigheden (voldoende middelen, onafhankelijke commissie met mandaat en continuïteit, acceptatie medegebruik). Het landschapsbeleid kende daarentegen een aantal valse starts met Nationale Landschapsparken, Grote Landschappelijke Eenheden, Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen en Waardevolle Cultuurlandschappen, wat bij het nieuwe beleid van Nationale Landschappen minder vertrouwen wekt. Voeg daar aan toe de ingebakken problematiek van veel meer en ernstiger strijdige belangen, en het feit dat provincies kopschuw zijn om beleid met onvoldoende middelen te moeten realiseren.

Voldoende tijd, geld en standvastigheid lijken naar voorbeeld van Nationale Parken geboden. Niet dat daarmee succes is verzekerd, eerder is het zo dat zonder die ingrediënten mislukking is gegarandeerd.

5.6.3 Casus 3. Het (teveel) formaliseren en fixeren van natuur- en landschapsbeleid in natuur-(doel)typen, einddoelen, arealen, beheersvergoedingen, wetten, regels en procedures

Het hoeft geen betoog dat N&L-waarden kwetsbaar en vaak de verliezende partij zijn gebleken temidden van de belangenafweging waar “harde” belangen meespelen en daarom de overhand krijgen (Hoofdstuk 2). Het blijkt ook uit de reeks Natuurbalansen (NPB/MNP/PBL, 1997...-2009). Dus is het logisch dat men op zoek is gegaan naar een duidelijker, meer bindend beleid met explicietere en gekwantificeerde doelstellingen, met hardere “contractuele” afspraken binnen het openbaar bestuur of met derden, met juridische borging in wetten en regelingen en met voldoende geld om aankoop, inrichting en beheer ook op langere termijn veilig te stellen. Na de ervaring over decennia dat zonder die harde, waterdichte voorwaarden te weinig werd bereikt wilde men nu zo weinig mogelijk ruimte laten voor zaken die vertraging of obstructies betekenen. Maar, zoals wel vaker, het geheel van goede bedoelingen kan in zijn nadeel gaan verkeren.

Met een landelijk classificatiesysteem van natuurtypen (d.w.z. typen natuur met verschillende ontstaanswijze, verschillende soorteninhoud, verschillende kwetsbaarheid van natuurtypen en verschillen in vereist beheer), zoals vastgelegd in Bal *et al.* (1995; 2000) is de zaak in veel typen en subtypen (126 !) ingedeeld. Er is uitgezocht welke doelsoorten, standplaats-eigenschappen, areaalgroottes en herstel- en ontwikkelingstijden erbij horen. Daarnaast is ruimtelijk (op kaart) vastgelegd: waar en hoeveel van welk type natuur zien we in de zgn. natuurdoeltypenkaart (Bal *et al.*, 2000). Conform de Natuurbeschermingswet zijn de instandhoudingdoelen (specifieke doelsoorten, gemeenschappen) gedefinieerd. Daarop aansluitend is het vereiste beheer vastgesteld – denk aan kappen, maaien, plaggen of begrazen. Daaraan gekoppeld is een vergoedingenstelsel voor de beherende instanties (die beheerskosten maken) gebaseerd op normkosten. In het geval van de Relatienota en haar opvolgers geldelijke vergoedingen voor boeren die naast extra werk (tijd, geld) ook inkomstenderving lijden door productieverlaging ondervinden.

Deze, al met al logische, systematiek die de gehele keten van doelstelling naar uitvoering en vergoedingen bestrijkt, ligt vast in het Programma Beheer. Met de achterliggende intenties (resultaatgericht, helder, eerlijk en controleerbaar tot en met accountantsverklaringen) is o.i. weinig mis. Toch kan het geheel leiden tot een “dichtgeregeld en te rigide systeem”, dat nu, en meer nog in veranderde omstandigheden contraproductief dreigt te worden. Dat vanwege een te geringe flexibiliteit om in te spelen op regionale en lokale nuances, veranderde klimaatomstandigheden, vanwege inherente bureaucratie en maatschappelijk onbegrip en dus weerstand. Hier volgen bevindingen van derden die illustreren wat hierboven is bedoeld.

- Het Programma Beheer, ingevoerd in 2000, is door het bureau Beerenschot (2003) geëvalueerd, waarbij betrokkenen bezwaren konden formuleren. De kern daarvan betrof dat de systematiek i) te snel was ingevoerd, ii) te weinig getoetst aan Brusselse regels, iii) te veel papierwerk opleverde voor beheerders, iv) voor iedereen een te grote administratieve en uitvoeringslasten meebracht, v) leed onder vertraagde uitvoering, vi) te veel op detail en te weinig op hoofdlijnen was gericht. Ook werd vastgesteld dat het “echte” eindeffect, namelijk op natuurwaarden, gegeven de recente invoering en de na-ijling in de natuur moeilijk meetbaar was. Het ministerie van LNV zegde toe (brief minister Veerman, 2003) zo snel mogelijk verbeteringen en vereenvoudigingen aan te brengen. In de periode 2003 - 200(?) werd/ wordt het programma Beheer vereenvoudigd.

- Wetgeving, in casu de Wro (2008 in werking) en de NB- wet (in 2005 van kracht geworden) resp. de Ff- wet (met inbegrip van de consequenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn), kan helpen de gewenste natuur- en landschapskwaliteiten te beschermen tegen typen (grond) gebruik in en nabij de natuurgebieden die strijdig zijn met het hoofddoel. Duidelijkheid en handhaafbaarheid zijn dan belangrijke trefwoorden. Bij de evaluatie door het Natuurplanbureau (Van Oostenbrugge, 2007) kwam een aantal verbeterpunten naar voren: i) de natuurwetgeving kan nog niet goed op haar effecten beoordeeld vanwege de nog maar zeer recente invoering en de eerder besproken traagheid van reactie van ecosystemen, ii) ze kan overigens (ex ante) voorlopig wel als effectief worden beoordeeld, op voorwaarde dat ook aan een aantal andere condities wordt tegemoetgekomen (bijv. milieukwaliteit) en iii) de wetgeving is complex, d.w.z. voor de burger moeilijk te vatten. Door LNV (2007) is deze en andere kritiek op diverse punten serieus genomen.

5.7 Leerpunten

- Het N&L-beleid wordt door het NMP (diverse Natuurbalansen) in grote trekken als hooguit matig en wisselend succesvol gezien: enigszins succesvol omdat het zonder dat beleid waarschijnlijk veel beroerder met natuur en landschap gesteld zou zijn geweest, matig omdat de realisatie op veel punten achterblijft bij eertijds gestelde doelen, wisselend omdat er op sommige dossiers redelijk naar verwachting wordt gepresteerd maar op andere amper voortgang is te zien.
- Met natuur lukt het allemaal net wat beter dan met landschap. Voor de hand liggende oorzaken: natuurgebieden kun je tot op zekere hoogte “uitrasteren” door aankoop en doelgericht beheer, er wonen meestal veel minder mensen, economische of maatschappelijke belangen conflicteren er minder mee, doelen en maatregelen zijn goed te omschrijven, er is steviger wetgeving (ook uit Brussel) en er is de laatste decennia ook flink geld voor uitgetrokken. Op alle punten staat het landschapsbeleid er slechter voor.
- Waarom beleidsrealisatie precies achterblijft bij gestelde doelen is niet overal even goed onderzocht. Soms zijn er allang bekende “systeemeigen” factoren aanwijsbaar: oorzaken van degradatie die blijven najlen, vertragingen in herstel die logisch en zelfs voorspelbaar waren. Elders gaat het om een te laag tempo van beleidsrealisering in aankoop, inrichting en beheer, soms om verminderde budgetten waar het specifieke N&L-beleid zelf geen blaam treft.
- Zeker zo interessant is waar het beleidsproces zelf wel of niet goed loopt: het Nationale Parkenbeleid heeft zijn succes mede te danken aan wat de RLG noemt de “vaste koers en lange adem”.
- Beleid wat zich al te snel overschrijft lukt minder goed. Juist bij het landschapsbeleid en meer in het bijzonder dat van de Nationale Landschappen heeft men te maken met een paar valse starts in het verleden, die partijen kopschuw maken.
- Wil men het beter doen dan geldt dat er a-priori heldere, communiceerbare doelstellingen moeten bestaan, een goed idee van uitvoerbaarheid, inzicht in andere – deels contraire – belangen, een goede procesregie en zekerstelling van budgetten op langere termijn.
- Een historisch verklaarbaar en op goede bedoelingen berustend systeem van natuurdoeltypen, exacte aanduidingen van oppervlaktes en ligging, vereist beheer, juridisch vastgelegde grenzen, normkosten en beheersovereenkomsten en daarvoor geldige vergoedingen hebben tot een verstarring van natuurbeleid en inrichting en beheer geleid of kunnen dat nog doen.. Zeker bij veranderde en nog te veranderen condities in landgebruik of klimaat kan de rigiditeit zich tegen N&L belangen gaan keren.

6 Flankerend beleid: natuur- en landschapsbeleid afhankelijk van ander (rijks)beleid

6.1 Doel van dit hoofdstuk

In Hoofdstuk 5 is vooral gekeken naar het “sector”-beleid voor natuur en landschap, waarvan het voortouw in belangrijke mate bij ministerie van LNV lag (sinds eind 2010 opgegaan in EL&I). N&L-beleid kan niet naar behoren gerealiseerd zonder actieve en substantiële medewerking van ander (rijks)beleid, zoals al in Hoofdstuk 1 werd verduidelijkt. Op rijksniveau gaat het om een aantal beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu en water waarvoor andere departementen dan LNV eerstverantwoordelijk zijn, maar ook om dossiers waar LNV zelf eerstverantwoordelijk is, zoals landbouw en visserij. In dit hoofdstuk wordt daarvan een kort overzicht gegeven, kijkend naar de ontwikkeling in met name de laatste decennia.

6.2 Eerste verkenning

Het N&L-beleid (hier dus vrijwel beperkt tot rijksbeleid) heeft formeel en praktisch gezien relaties met ander rijksbeleid. Formeel waar in (inter)departementaal beleid met N&L-implicaties meerdere bewindspersonen als (mede-) ondertekenaars fungeren, wat hun medeverantwoordelijkheid voor N&L-doelstellingen onderstreept. Praktisch, omdat er concrete inzet vanuit andere beleidssectoren nodig is om het N&L-beleid naar doelen, in ruimtelijke zin, juridisch-bestuurlijk, technisch of met budgetten te ondersteunen. Verderop in dit hoofdstuk staan voorbeelden. Relevant flankerend beleid vindt men zowel binnen LNV als bij VROM, V&W en OC&W⁴. Binnen LNV gaat het over het beleid voor landbouw of visserij, die naar oppervlak en soort invloed erg belangrijk zijn voor N&L-kwaliteiten.

Meest relevant beleid bij andere departementen betreft: i) het ruimtelijk beleid (VROM), ii) het milieubeleid (eveneens VROM), iii) het water-, oever- en kustbeleid en Noordzeebeleid (V&W), iv) het beleid inzake Verkeer en Vervoer (V&W), v) het beleid inzake Militaire Terreinen (Min.v.Defensie), vi) het beleid voor delfstoffen/ontgroningen (voorheen EZ/V&W, nu merendeels bij provincies). Van recent belang voor het landschap is ook vii) het beleid voor Cultuurbehoud in bijv. de Nota Belvedere (Min OC&W,1999). Niet specifiek gericht op N&L-beleid, maar wel algemeen van invloed, is het beleid gericht op decentralisatie, deregulatie en/of privatisering van rijkstaken, wat voor vrijwel alle departementen van toepassing is en dus ook repercussies heeft voor eerder genoemde dossiers.

⁴ Eind 2010 zijn het ministerie van LNV en EZ opgegaan in het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Het ministerie van VROM en V&W zijn opgegaan in het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M). In dit werkdocument worden de oude naamgevingen gehanteerd zoals die begin 2010 gangbaar waren.

6.3 Internalisering natuur- en landschapsdoelen in ander departementaal beleid: wat zijn voorlopers, achterblijvers of zelfs dwarsliggers?

6.3.1 Ruimtelijk beleid

Voor N&L-waarden is het RO-beleid essentieel. Dat immers legt vast welke gebieden een hoofd- of nevenfunctie natuur en landschap krijgen en welke andere functies daarmee wel of niet verenigbaar zijn, dan wel in aangrenzende gebieden invloed op N&L-waarden kunnen uitoefenen. Het faciliteert ook gebruiksvormen die sterk afbreuk doen aan natuur en landschap.

Ruimtelijk beleid is facetbeleid, dus niet gekoppeld aan één (soort) belang, maar gericht op ruimtelijke afstemming van gebruiksfuncties en belangenoverschrijdend. Het tracht aan de diverse, ruimtevrage functies de beste (= minst ruimtevrage, meest kansrijke, minst kwetsbare) plekken toe te delen. Multifunctioneel als het kan door gunstige combinaties van functies, die elkaar verdragen of liever nog versterken, mono-functioneel als het moet. Je kunt het ruimtelijk beleid deels zien als faciliterend (ontwikkelingsgericht), maar ook nog steeds als restrictief (vaak aangeduid als toelatingsplanologie: niet alles kan of mag overal).

Formeel staat de Woningwet van 1901 te boek als beginpunt van de ruimtelijke ordening, maar de “echte” ruimtelijke ordening begint later. De Rijksdienst voor het Nationale Plan werd in oorlogstijd opgericht (1941). Na WO II was er door oorlogsschade aan huizen, infrastructuur en economie een enorme wederopbouwtaak, de bevolking (geboortegolf) en dus de woningnood en de industriële ruimtevrage groeiden snel en bleven lang dominant. Accenten lagen daarmee op stadsontwikkeling, industrieën, havens, (spoor)wegen. In 1956 verscheen de Nota “Het Westen en overig Nederland”. Een andere opgave betrof de gebieden van het Deltaplan (na de watersnood van 1953). De 1^e Nota Ruimtelijke Ordening (1960) heeft nog amper aandacht voor groen of platteland. De Wet op de RO (1965) heeft in beginsel al wel een bredere doelstelling, met planning op verschillende bestuurlijke niveaus en al met het motto “decentraal wat decentraal kan”. (Rijk > Provincie > Gemeente). De Tweede Nota RO (1966) toont meer groene interesse, noemt parken, cultuurhistorie en reservaten en bevat het gradiëntenkaartje van Chr. Van Leeuwen met (potentiële) natuurwaarden. De nadruk lag op het evenwichtig spreiden van werk en mensen (het zgn. spreidingsbeleid) en gebundelde deconcentratie van de gebouwde omgeving, daarmee het landelijk gebied met name voor de landbouw open houdende.

In 1973 kwamen de Oriënteringsnota en kort daarna (1975) drie “Groene Nota’s”: de Nota Nationale Parken, de Nota Nationale Landschappen en de Relatienota (die ging over de gewenste relatie tussen landbouw en landschappelijke/ natuurwaarden in het landelijk gebied). De Nota Nationale Landschappen ging na boerenprotest finaal de mist in en de lade in, het Nationale Parkenbeleid is intussen redelijk succesvol gebleken en het dossier landbouw-landschap / natuur (de Relatienota) – gestoeld op een verwevingsideaal) bestaat na wat bijstellingen nog steeds in het programma Beheer. In 1983 kwam de Structuurschets voor de Verstedelijking, evenals de Nota Landelijke Gebieden samen met drie Groene Structuurschema’s. Die gaven een ruimtelijk beeld van (de claims voor) een “eigen” deelterrein: het Structuurschema Natuur en Landschap, het Structuurschema Openluchtrecreatie en dat voor de Landinrichting (toen met name opgesteld en uitgevoerd ten dienste van vooral de landbouwproductiefuncties). Er verschenen meer van die stukken met ruimtelijke sectoraanspraken in die structuurschema ofwel “Structuurschema (Sma)”-vorm, vaak met meerdere edities: Sma Verkeer en Vervoer, Sma Drink en Industriewatervoorziening, Sma Militaire Terreinen, Sma Electriciteitsvoorziening, Sma Oppervlaktedelfstoffen, Sma Buisleidingen, Sma Burgerluchtvaart. Daarnaast kwamen er nota’s met een PKB-status

(Planologische Kernbeslissing) uit met thematische, soms ook met meer regionale onderwerpen als de PKB Waddenzee of de PKB Ruimte voor de Rivieren.

Na de Derde Nota verscheen vrij snel de Vierde Nota RO (1988), gevolgd door de Vierde Nota Extra (1990) met onder andere de VINEX-wijken). De Vijfde Nota RO werd door een kabinetsval niet uitgebracht, maar vervangen door de Nota Ruimte (2004), die inzette op de sterkere rol van lagere overheden, en op de zgn. ontwikkelingsplanologie die uitging van gezamenlijke initiatieven van onderaf en minder van restricties van bovenaf. (naar gegevens Van der Cammen en De Klerk, 2003; samengevat door Van de Klundert, 2008). Inmiddels is er ook een nieuwe wet op de RO (2008 in werking). Waar de wet afwijkt van de oude uit 1965 betreft dat de ruimere bevoegdheden voor elke lagere bestuurslaag onder het motto “centraal wat moet, decentraal wat kan” en als tweede een scherper onderscheid tussen beleid en kaderstelling. Voor alle bestuurslagen, dus Rijk, Provincies en gemeenten kwam het instrument beschikbaar van een “structuurvisie”, waar ook de afstemming tussen bestuurslagen een plek moet krijgen. Het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening (wettelijke binding) blijft op gemeenteniveau liggen (zie o.a. Hidding, 2009).

6.3.2 Ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening door de oogharen bezien

Conform de oude wet RO werd getrapd gewerkt (Nationale Plannen en PKB's geven kaders en ruwe aanduidingen, Streekplannen werken uit en stemmen af, Bestemmingsplannen leggen vast .Die laatste zijn pas juridisch bindend. In die plannenhierarchie is het nationale ruimtelijk beleid sturend, stimulerend en randvoorwaardenstellend, maar tegelijk sterk indicatief en delegatief, vertrouwend op bestuurlijke afspraken met andere departementen, lagere overheden en maatschappelijke partijen met één, overigens weinig gebruikte, stok achter de rijksdeur, te weten de aanwijzingsbevoegdheid.

De RO heeft zich kort na WO II wellicht voorgesteld een heel aantal zaken op rijksniveau te regelen en te coördineren uitgaande van nationale belangen. Zo'n sterk sturende, coördinerende en beslissende positie van de RO ten opzichte van andere departementen is echter niet gerealiseerd. Het bleef meestal bij een bemiddelende rol tussen departementale, sectorale ruimtelijke claims, waarbij de afstemming van doelen en ruimteclaims soms minder goed lukte. Het tanende geloof in een maakbare samenleving, kritiek van zowat alle partijen op de groeiende papierlawines uit Den Haag met zelfs daarbinnen de nodige strijdige ruimteclaims, sowieso op de bemoeizucht van de centrale overheid, en op het sterk restrictieve karakter hebben er voor gezorgd dat de ambities er niet groter op zijn geworden.

Typerend is een “cri de coeur” van een betrokkene uit de hoek van N&L-bescherming: “Terwijl in de jaren vijftig nauwelijks enige indicatie bestond over het nationale ruimtelijk beleid dreigen we nu te verdrinken in een profusie van nota's daarover, die zo talrijk en omvangrijk zijn dat niemand ze meer allemaal kan beoordelen, laat staan onthouden en begrijpen. De ambtelijke taal draagt duidelijk de sporen van de vele voorbehouden als gevolg van interdepartementale compromissen. De sectorale verlanglijstjes zijn bovendien vaak met elkaar in strijd en moeten dan nog in streekplannen tegen elkaar worden afgewogen” (H.W.Gorter, 1986 p. 345)

Het adagium “decentraal wat kan, centraal wat moet” heeft, met de ervaringen dat het van bovenaf slecht lukt om alles te sturen en te integreren, steeds meer aanhang gekregen en is nu een kabinetsbrede slogan geworden. Er is intussen voor gekozen om veel van het ruimtelijk en sectorbeleid naar de provincies te verhuizen. Het regionale niveau wordt daarbij door velen als cruciaal beschouwd om zaken te integreren, ruimtelijke afstemming te realiseren en een grotere betrokkenheid van belanghebbenden te bevorderen. Wat het laatste betreft is de laatste decennia meer vertrouwen gesteld in PPS-constructies (Publiek-Private Samenwerking), waarin (markt) partijen creatief mee kunnen doen.

6.3.3 Natuur en landschap in de ruimtelijke ordening

RO-beleid onderscheidt – in moderne terminologie – een drietal pijlers onder ruimtelijke kwaliteit: gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde (Hidding, 2009). Het landschap – hier bijna equivalent met groene ruimte of met leefomgeving – vervult die waarden in alle opzichten, de natuurgebieden met een duidelijk accent op belevingswaarde en specifiekere gebruiksvormen (recreatie) doen dat op hun manier. Zeker sinds de Derde Nota RO, met de Nota Landelijke Gebieden (1977), heeft de nationale ruimtelijke ordening het landschap als belangrijk thema opgevat vanwege zijn ruimtelijke kwaliteiten, zoals openheid, kleinschaligheid en landschappelijke afwisseling. Deze worden belangrijk geacht voor de beleving, de aantrekkelijkheid voor wonen en werken en recreatie-mogelijkheden (belevingswaarde). Daarnaast zijn er concrete materiële gebruikaspecten, zoals ruimte voor bouwen, wegen, recreatie (gebruikswaarde). Het behouden van vrijheids-graden voor toekomstig, alternatief gebruik vormt een derde pijler (toekomstwaarde).

Kernpunten in het ruimtelijk beleid waren bijna vanaf het begin de “gebundelde deconcentratie”, waarbij wonen, werken en transport geconcentreerd werden en dus niet over het landschap uitgesmeerd waarmee dat nog meer zou versnipperen en aftakelen. Je kunt het zuinig ruimtegebruik noemen. Dat gebeurde met het te bewaren contrast stedelijk – landelijk voor ogen, maar ook vanwege het landbouwkundig belang waar een open groene ruimte zonder belemmeringen belangrijk voor was. Het open houden van het Groene Hart of van Rijksbufferzones tussen stedelijke agglomeraties die aan elkaar dreigen vast te groeien zijn een goed voorbeeld van de ambitie en ook wel van successen van de restrictieve (toelatings) planologie, al is er zeker kritiek op het vasthouden van en doen naleven van de doelstellingen, zoals in het Groene Hart. Wie desondanks graag naar het halfvolle glas kijkt kan zich verkwikt voelen door een trip door België waar het ontbreken van een min of meer strikt RO-beleid tot een veel grotere verrommeling en een verkwistend ruimtegebruik heeft gevoerd.

Halverwege de jaren zeventig kwamen de zogeheten groene nota's uit (samen met LNV), die onderdelen van het beleid in de landelijke gebieden bestreken: de Relatienota (1975; inzake de relatie Landbouw - Natuur); de Nota Nationale Parken en die van het Interimadvies Nationale Landschapsparken. Het ruimtelijk beleid heeft – samen met de primaire portefeuillehouder voor natuur en landschap (eerst CRM, vanaf 1982 LNV) en voor de historische/ bouwkundige aspecten OC&W) die bijzondere en kwetsbare gebieden tegen kwaliteitsverlies trachten te beschermen.

Verder zijn later gebieden aangeduid waar landschappelijke kwaliteit zou worden hersteld of gecreëerd. (Reconstructie Glastuinbouw of gebieden met intensieve veehouderij, kortweg de Reconstructie Zandgebieden. Kortelings (eerst in de VIJNO 2000, ingehaald door de Nota Ruimte, 2004) heeft VROM haar interesse en invloed uitgebreid door ook de steeds drukkere Noordzee (incl het natuur- en landschapsdeel van het Continentaal Plat) als planologisch relevant te bestempelen en daarvoor (met LNV en V&W) een ruimtelijke strategie te ontwikkelen, wat ook voor N&L-waarden van betekenis zou zijn.

De bijdrage van de ruimtelijke ordening zat 'm langere tijd in het restrictieve karakter (“neen, of neen-tenzij”). Met de Nota Ruimte (VROM, 2004) is daar een meer pro-actieve en stimulerende, zogeheten ontwikkelingsplanologie voor in de plaats gezet. Tegelijk geeft ook de nieuwe wet RO (2008) meer ruimte aan lagere overheden en initiatieven “van onderaf” (Kistenkas, 2007), al kunnen hogere overheden nog steeds corrigeren. De meerwaarde ervan is – gezien het nog korte bestaan ervan – nog niet geheel duidelijk of overtuigend. De vraag blijft, gezien de minder goede ervaringen in het restrictieve tijdperk (Farjon, 2005), of het verder loslaten daarvan de ruimtelijke kwaliteit nu wel zal dienen (Dirkx *et al.*, 2007). Het is interessant hoe bijvoorbeeld het erkend moeilijke onderwerp van Nationale Landschappen uiteindelijk uit de verf komt (zie paragraaf 5.6).

6.4 Milieubeleid

Milieubeleid richt zich op de kwaliteit van de compartimenten lucht, bodem, water, en op zaken als geluid, straling. Chronologisch gezien was eerst de gezondheid van de mens de primaire drijfveer, maar later ook die van de natuur. Dat laatste heeft de doelstellingen en normstellingen voor onder andere bodem, water en lucht mee bepaald. Nederland is door een grote bevolkingsdichtheid, een dicht en intensief gebruikt netwerk van infrastructuur, intensieve landbouwmethoden en de nodige industrie een zwaar belast gebied, het “vieste jongetje van de EU-klas” (Stanners & Bourdeau, Eds., 1998; Milieubalans, 2003), zodat er een grote opgave lag en nog steeds ligt voor een heel aantal dossiers.

De eerder in Hoofdstuk 2 al genoemde ver-thema's (verspreiding = vergiftiging met toxische stoffen zoals metalen en bestrijdingsmiddelen, verdroging, vermesting - met de nitraat, fosfaat en ammoniakproblematiek -, verzuring door SO_x en NO_x en NH₃) zijn alle aangepakt met thematisch stoffenbeleid, waar ecologische normstellingen naast humane grens- of streefwaarden figureerden. Bij andere thema's, zoals afval, straling, fijn-stof, geluid, CO₂, telde vooral de humane gezondheid.

Naast het normstellende beleid was er ook een actief doelgroepenbeleid (gericht op bijv. industrie, centrales), de inzet op schonere technieken en ten slotte ook het gebiedenbeleid waar (zoals in ROM-gebieden) gepoogd is tot schonere en betere ruimtelijke strategieën te komen. Hierna staan een aantal wetten, nota's of anderszins die in die tijd tot stand zijn gebracht:

- Bestrijdingsmiddelenwet (1962);
- Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (1970);
- Wet inzake de luchtverontreiniging (1972);
- Wet Verontreiniging Zeewater (1975);
- Wet Chemische Afvalstoffen (1979);
- Afvalstoffenwet (1979);
- Wet Geluidhinder(1979;)
- Wet Algemene Bepaling Milieuhygiëne(1980); (later Wet Milieubeheer (1993);
- Hinderwet(gewijzigd:1981);
- Interimwet Bodemsanering(1982);
- Wet Bodembescherming (1987);
- Milieu Effecten Rapportage (1994);
- Wet Milieugevaarlijke Stoffen (1985);
- Meststoffenwet (1986, herzien 2006).

Er is dus in korte tijd een forse hoeveelheid wetten en regels toegevoegd. Gaandeweg is ook de Brusselse bemoeienis groot geworden, het PBL becijfert dat 80% van de wetten mee ontwikkeld en/of afgedwongen is in EU-verband (Compendium voor de Leefomgeving, 2010). Het beleid heeft ontegenzeggelijk tot successen gevoerd. Op veel punten zijn zowel forse absolute als relatieve reducties bereikt door nieuwe technologie, aanpak bij de bron (bijv. industrie, huishoudens, landbouw, verkeer), strikte regelgeving en voorwaarden aan vergunningverlening en gedragsverandering bij doelgroepen. Maar lang niet alles lukt op de gestelde termijn. Men houde daarbij voor ogen dat bevolkingsgroei, welvaart- en consumptiegroei, productie-verhoging en intensiever gebruik van energie en grondstoffen drijvende krachten bleven, waarop beleid moeilijk vat kreeg. En ook hier geldt de wet van het “laaghangend fruit” dat gemakkelijk geplukt wordt, terwijl het nemen van de latere hobbels veel meer inzet kost. Anderen verwoorden dit met de 20/80 regel: met 20% van de inspanningen wordt 80% van de resultaten geboekt, de resterende 20% resultaatbereiking kost daarentegen 80% van de inspanning.

Zowel de terrestrische als aquatische natuur hebben zonder twijfel baat bij het beleid gehad omdat erger is voorkomen en ook omdat een (voorzichtig) herstel merkbaar is dankzij bijvoorbeeld het terugdringen van toxische stoffen als zware metalen of bestrijdingsmiddelen (evident en relatief snel), het antiverzuringbeleid en (in delen van het land wel, in andere niet) het beleid gericht op vernatting. Niet overal zijn de ecologisch gemotiveerde streefwaarden en normen gehaald, al zijn de meeste waarden flink gedaald (soms zelfs spectaculair zoals bij de Rijnwaterkwaliteit, zie Compendium voor de Leefomgeving, 2010). Wat verder bedacht moet worden is dat het bereiken van gunstige chemische of fysische waarden voor emissies of immissies niet betekent dat er direct ecologisch herstel zichtbaar zal zijn. Vaak is de hersteltijd vrij lang door nalevering (bijv. fosfaat afkomstig uit landbouwgrond) of door de tijd die ecosysteemherstel so-wie-so vraagt (zie Hoofdstuk 4).

6.5 Waterbeleid, oever- en kustbeleid, Noordzeebeleid

Deze thema's omvatten het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeleid, alsmede het andere (V&W)-beleid inzake de grote rivieren, grote wateren als IJsselmeer en Zuid-Hollandse en Zeeuwse wateren en de Noordzeekust resp. het Nederlandse deel van het Continentaal Plat (Noordzee). Verder is er het oever- en kustbeleid (duinen en dijken op veilige hoogte). In eerste instantie was waterbeleid dienstbaar aan veiligheid, scheepvaart, een watertevuel of -tekort in de landbouw. Alle beleid heeft sinds ongeveer begin jaren zeventig (via de wet op de Waterverontreiniging en door de Nota's waterhuishouding) een ecologisering ondergaan. Naast scheepvaart, landbouwwatervoorziening en het adagium "droge voeten" spelen ecologische doelen inmiddels een belangrijker rol, naast ook de recreatieve functies van grote wateren. Dat gebeurt niet uitsluitend vanwege de natuurdoelen zelf. Er wordt ook meer vanuit ecologische processen geredeneerd. De keuze daarvoor is verkieslijker en soms goedkoper dan het blijven vasthouden aan een technocratische strategie (hogere, harde dijken). Het woord "veerkracht" is in waterstaatskringen een nieuw buzzword om de verwachting of hoop te onderstrepen dat de natuur een herstellend vermogen heeft waar een beheerder gebruik van dient te maken (Knaapen *et al.*, 1999; Kramer & Geijzendorffer, 2009).

We zien dat aan de nieuwe benadering handen en voeten wordt gegeven in een aantal grote programma's. Voor grote wateren als IJsselmeer zijn waterkwaliteitsnormen aangepast aan ecologische doelen en zijn strategieën in het beheer (o.a. door Ten Brink & Hosper, 1989) toegepast. Langs de grote rivieren zijn rivierverruimende maatregelen voorgesteld in het kader van Ruimte voor de Rivier (Min.V&W, 2007), lettend op mogelijkheden voor snellere waterafvoer, maar tegelijk voor het realiseren van natuurdoelen in zowel aquatische als terrestrische milieus. Bij rivierdijkverhogingen is gelet op respect voor landschappelijke (o.a. historische, bouwkundige en archeologische) waarden. Soortgelijke ecologische en landschappelijke bewustwording zien we bij de grote "rijkswateren" als de Zuid-Hollandse en Zeeuwse wateren, waar effecten van de diverse afsluitingen negatiever uitpakten dan voorzien door het wegvallen van getijden en het verdwijnen van zoet-zout gradiënten (Klijn *et al.*, 2006).

Herstelplannen voor Grevelingen (getijdeherstel) en Veerse Meer (naar zout) en herstel van wat meer eb en vloed in het Haringvliet, c.q. plannen voor het Lauwersmeer, illustreren de intenties tot ecologisch herstel. Met de nota "Kust op Koers" (1999) en de Kustnota (2000) is het strand- en duinbeheer veel meer op natuurlijke dynamiek en ecologische processen en doelen gegrondvest. Men accepteert of verkiest zelfs natuurlijke processen (aangroei, afslag, verstuingen) in de zeeerende duinen en tracht de kustverdediging te baseren op natuurlijke materialen en sedimentatieprocessen (zandsuppleties op stranden en vooroever).

De Noordzee, het grootste "natuurgebied" van Nederland, is ook onderwerp van het waterbeleid, maar kent pas sinds vrij kort (zie IMP, 2005) een gericht ecologisch en ruimtelijk

beleid via een aantal sporen: V&W (waterkwaliteit, ontgroningen, routing scheepvaart, tracés van buizen en kabels) en LNV (visserij; zie hieronder, natuurbescherming) zijn op een aantal punten bevoegd gezag, terwijl VROM met de Nota Ruimte (2004) ruimtelijke doelstellingen wil realiseren: zonerings voor kabel- en buisleidingen, scheepvaart, windmolenparken, of het aanwijzen natuurgebieden met speciale status. Het vrijwaren van de “vrije horizon” (prominent in de Nota Ruimte) gebeurt vanuit landschappelijk-visueel perspectief, maar bij nader inzien vooral op papier, aangezien door het Rijk direct al inbreuk op dat voornemen is gemaakt met het nabij de kust gelegen en goed zichtbare windmolenpark Egmond.

6.6 Beleid inzake verkeer en vervoer

Evident en meervoudig nadelig voor zowel natuur als landschap zijn weg- en railaanleg, wegvervoer, luchtvervoer en in mindere mate vervoer over rail en water. Infrastructuur doorsnijdt immers leefgebieden van soorten, landschappen, gebruiksfuncties, verstoort ter weerszijden door geluidsoverlast, visuele effecten (o.a. door geluidswallen en –schermen) en fysiek door o.a. metalen of fijnstof. Luchtverkeer geeft, naast ruimtebeslag voor luchthavens, vooral geluidsoverlast. Met name de knooppunten in de infrastructuur zijn notoire attractoren voor andere activiteiten en bebouwing. Een deel van de effecten kan ruimtelijk verminderd (bundeling infrastructuur of door technische voorzieningen (geluidswallen en –schermen, ondertunneling, overig). Met de enorme toename in bevolking, forensisme, autobezit en –gebruik, en vrachtvervoer, die in na-oorlogse jaren optrad en nog wel een tijdlang zal doorgaan (Koersen op de tijdgeest, V&W, 2001) was een nulsce­nario voor ecologische en landschappelijke schade onhaalbaar.

Aan de landschappelijke inpassing van snelwegen is al veel langer getracht vorm te geven door goede tracékeuze en beplanting vanuit onder andere RWS, SBB/ landschapsbouw en LD/DLG. Vanwege het probleem van versnippering van leefgebieden van dieren zijn grote investeringen in ecotunnels en ecoducten gedaan door V&W (Compendium voor de Leefomgeving, 2010). Enige bijdrage aan de verzachting van effecten leveren ook weg- en oeverbeheerders die ecologisch verantwoord bermbeheer zijn gaan toepassen. Hoewel men er “het beste van maakt”, gaat het met dit alles primair om mitigerende maatregelen, aangezien de economische en demografische drijvende krachten achter verkeersaanbod en infrastructuurele verbetering doorgaan.

6.7 Landbouwbeleid en landinrichting

Landbouw was steeds en is nog altijd dé grootgebruiker van de groene ruimte (60-70%, afhankelijk van de rekenwijze) en kent zeker na WO II een spectaculaire toename in gebruiksintensiteit. De productie per hectare tussen 1950 en 1975 werd 2,5 – 3 maal zo groot (Gorter, 1986). Getallen voor de intensiteit van de veehouderij laten spectaculaire groeicijfers zien: sinds 1900 nam de rundveestapel toe van minder dan 2 miljoen naar 3,5 miljoen (1980); aantallen varkens van minder dan 2 miljoen naar 15 miljoen (1995), kippen van minder dan 1 miljoen naar 115 miljoen (1995) (De Kam & Ter Hart, 2002). Intensivering gaat samen met aanpassingen van fysieke productieomstandigheden (water, bodem, maaiveld, ontsluiting), versterkte input van kunst- en drijfmest en bestrijdingsmiddelen – waar grenswaarden voor nitraat, fosfaat en bestrijdingsmiddelen in veel gebieden, oppervlakte- en grondwater nog steeds overschreden worden. De landbouw staat tevens te boek als oorzaak van 50% van de verdrogingsproblematiek. (Brouwer *et al.*, 2002).

Tegelijk met het proces van intensivering met onder andere de opkomst van zeer intensieve teelten (bollen- en sierteelt, glasteelt, bio-industrie) zien we een vanuit de EU en nationale overheden sterk ondersteunde schaalvergroting (daarmee zowel bedrijfsvergroting veroorzakend als de landschappelijke vergroving, vaak vergezeld door specialisatie: monocultures ipv gemengde bedrijfsvormen). Het nationale Nederlandse landbouwbeleid van na de oorlog volgde het gemeenschappelijk landbouwbeleid conform de Mansholtdoctrine voor de EU (vanaf 1958) niet alleen, ze voerde dat zo ongeveer aan. Dit dankzij onderzoek, voorlichting, onderwijs (het OVO-drieluik), door intensieve en primair op productieverhogingen en op efficiency gerichte landinrichtingsprojecten die merendeels door de overheid werden gefinancierd.

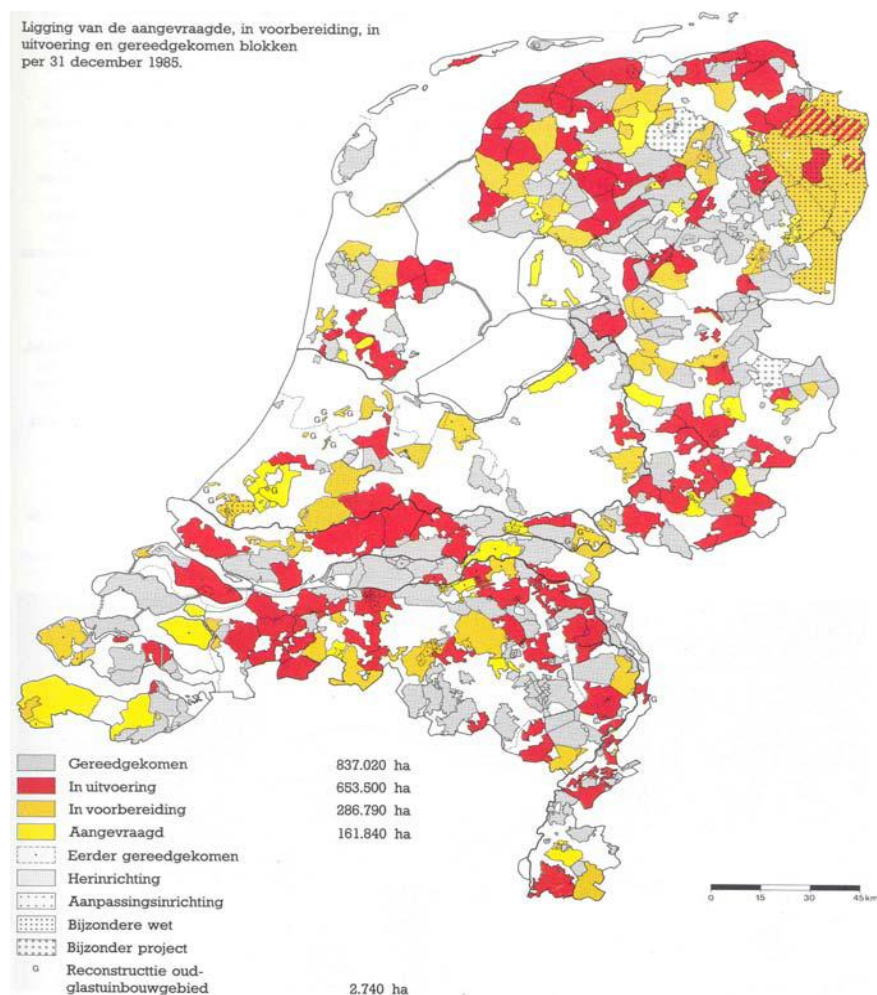
Het beleid voor de landinrichting heeft gezorgd voor een grootscheepse verbouwing van het landelijk gebied, dat in een aantal decennia vrijwel compleet onder handen is genomen. Het grootste deel daarvan heeft in het teken gestaan van een op de landbouwproductie georiënteerde rationalisatie. Het is haast overbodig op te merken dat veel natuur- en landschapsproblemen direct herleidbaar zijn op de combinatie intensivering, specialisatie, schaalvergroting en landinrichting in de agrarische sector.

Ruilverkaveling was allereerst bedoeld om het door vererving of aankoop/verkoop sterk versnipperd grondbezit weer te bundelen en dichtbij de boerderij te krijgen. Het ging dus vooral om uitruilen, zoals bij de eerste ruilverkavelingsprocedure op Ameland (1916). Van 1924 stamt de eerste Ruilverkavelingswet. Naast ruilen viel er in de structuur van de landbouw en in de fysieke omstandigheden nog veel meer te verbeteren. In 1935 ontstond de Cultuurtechnische Dienst, die kennis en steun leverde bij perceelsvergroting, ontwatering, ontsluiting en meer zaken die de efficiency vergrootten. De oppervlakte "behandelde" gronden lag voor de oorlog laag: tot 1938 ca 700 ha/j. In 1943 raamde men de "ruilverkavelingsbehoefte" grond op ca 700.000 hectare. In het naoorlogse kwam de eerder beschreven landbouwkundige revolutie en gingen de aanspraken op ruilverkaveling met rigoureuze aanpassingen van bedrijfsgrootte en fysieke condities sterk omhoog. In 1954 komt de nieuwe Ruilverkavelingswet. In 1958 schatte men de ruilverkavelingsbehoefte al op 1.500.000 hectare. In 1981 is in uitvoering of in voorbereiding een totaal oppervlak van 1.683.000 ha, en dat los van speciale reconstructiegebieden als Midden-Delfland en de Veenkoloniën.

Alles bijeen, en los van de recent ingerichte IJsselmeerpolders is of wordt Nederland over zo'n 2,5 miljoen ha ruilverkaveld, verreweg het grootste deel van het landelijk gebied (Figuur 6.1). In de jaren zestig haalt men zo'n 50.000 ha per jaar. In de meeste verkavelingen verdwijnen veel landschappelijke of ecologische waarden, al wordt er wel wat gespaard of nieuw aangelegd (beplantingen). Tussen 1924 en 1985 wordt becijferd dat 1700 ruilverkavelingen 70% van het landelijk gebied hebben bestreken. Pas na ca. 1990 verandert de aanpak: het meeste is dan overigens al op de schop genomen, de nieuwe tranche staat daarna in het teken van de Ecologische Hoofdstructuur. De wetgeving en naamgeving veranderen mee: in 1985 is er de nieuwe Landinrichtingswet (veel meer gericht op andere functies dan landbouwproductie) en de Cultuurtechnische Dienst wordt Landinrichtingsdienst (1985) en weer later Dienst Landelijk Gebied. Na het Natuurbeleidsplan met de plannen voor aankoop en inrichting van natuurontwikkelingsgebieden komt het accent van de landinrichting meer op natuur en landschap te liggen.

Wat velen heeft gefrustreerd is dat de proceduretijd in de Landinrichtingswereld zeer lang is gerekend vanaf het eerste voornemen (plaatsen op voorbereidingschema), gevolgd door plannen maken, overleggen en stemmen en ten slotte de uiteindelijke uitvoering (tot ca 25 jaar na aanvang van de procedure), zodat men nog ouderwetse, mono-functionele, op landbouw gerichte inrichtingen tot stand bracht in een tijd met inmiddels geheel andere noden en wensen. Een schoolvoorbeeld van een erg lange remweg. Dat die zo lang was lag aan meer

factoren tegelijk. De sector was goed georganiseerd (de “ijzeren driehoek” van beleid, sectororganisaties en het onderzoek/voorlichting, zie vooral Van Dijk *et al.*, 1999) en invloedrijk in Den Haag en Brussel. De overheid was er na de oorlog veel aan gelegen om efficiënt, veilig en goedkoop voedsel te produceren en ook de bijdrage aan de handelsbalans door de export van een sterk innovatieve en productieve sector was financieel-economisch welkom.



Figuur 6.1 Overzichtskaat van ruilverkavelingen en landinrichtingen tot 1985; nadien zijn ook andere projecten uitgevoerd, zij het steeds meer ten dienste van de EHS realisatie.

Heel lang was het ministerie van L&V (voorloper van LNV) primair belangenbehartiger van de sector (met belangrijke politieke partijen als het CDA en VVD als politieke woordvoerders) en steunde die in alle opzichten (eigen voorlichtingsapparaat, grote onderzoekscapaciteit en niet in de laatste plaats met een geoliede ruilverkavelings- later landinrichtingsmachine), waar wetgeving, financiële steun (gemiddeld meer dan 60%) en organisatorische steun bijeenkwamen.

De inzet van de overheid en vindingrijkheid van de sector om meer en goedkoop te produceren hebben voor overproductie gezorgd op EU-niveau, met als gevolg interventies ter beperking van de productie (o.a. melkquota, graanquota). Een andere vorm van productiebeperking is het uit productie nemen. Dit kan structureel, bijv. door verkoop aan een natuurbeheerorganisatie, of tijdelijk, via later door de EU geboden braaklegpremies).

Landbouwers kunnen ook beheersovereenkomsten sluiten, voor perceelsbeheer of randenbeheer, tegen vergoeding. Het instrument Relatienota (1975) en opvolgers (Programma Beheer, LNV, 2000; en aangepast in later jaren) hebben daarin voorzien en krijgt bij boeren gaandeweg meer steun. Inmiddels – na een aarzelende start - is het aandeel in hectares gestegen van minder dan 20.000 ha in 1990 tot bijna 80.000 ha in 2008 (Natuurbalans, 2008). Wat heeft bijgedragen aan de “bereidwilligheid” waren naast de quoteringen ook de strakke milieuriichtlijnen, deels vanuit de EU zoals Nitraatrichtlijn (1991), en verder de Ammoniakrichtlijn en de mestboekhouding (o.a. MINAS en opvolger).

Inmiddels heeft LNV een afstandelijker positie t.o.v. de sector ingenomen. In “Kiezen voor Landbouw” (Min LNV, 2005) wordt die vooral aangesproken om te zijner tijd zonder overheidssteun een gezond bedrijf op te bouwen, hetzij marktgericht (door schaalvergroting of intensivering) hetzij gericht op natuur en landschapszorg en daar nieuwe kansen te zoeken (beheerslandbouw, recreatie, zorg). Met een aantal meer recente nota’s (zoals Agenda Vitaal Platteland) heeft LNV zich nog meer gericht op het platteland als een ruimte waar ook andere functies een plaats verdienen en er geen eerstgeborenenrecht voor boeren meer bestaat.

Alles overziende hebben zowel de sector als het eerstverantwoordelijke ministerie samen buitengewoon lang op één koers gezeten, die niet bepaald N&L-vriendelijk was, hebben zij de pogingen om natuur, milieu & landschap te sparen aanvankelijk weinig gesteund, met uitzondering van het Relatienotabeleid, en hebben vooral de maatregelen tegen overproductie en overbelasting aan milieuvreemde stoffen (met druk vanuit de EU) en de dwang van de publieke opinie gedwongen tot koersverandering.

6.8 Visserijbeleid

Bij LNV berust ook het visserijbeleid, waarbij we ons hier beperken tot de kust- en Noordzeevisserij op vis en schaaldieren. Deze bedrijfstak is, vanwege het principe van de Mare Liberum (vrije zee) en de door de Nederlanders aangevoerde internationale concurrentie (“wie het eerst komt en wie het hardst vaart, kan het meest vangen”) en moeilijke controle op de bedrijfstak lang gevrijwaard gebleven van overheidsbemoeienis. Mogelijk is dat de reden dat het gaat om één van de meest uit de hand gelopen activiteiten op zee, die veruit de meeste schade berokkent aan de natuur, meer in het bijzonder de bodemberoerende visserij met boomkorschepen. (Bisseling *et al.*, 2001; Lindeboom *et al.*, 2005).

Al sinds het begin van de 20^e eeuw waren er effecten van overbevissing merkbaar, maar na WO II namen die sterk toe. Het duurde heel lang voor er überhaupt afspraken kwamen en voordat die nageleefd en gecontroleerd werden, was het alweer vele jaren verder. Vanaf 1980 werden er quota vastgesteld op basis van de actuele visstand en een verdeelsleutel over de landen. Het merkwaardige is dat bij vangstbeperkende EU-politiek de Nederlandse kottervloot zich – dwars tegen de EU-beginselen in - uitbreidde en moderniseerde, soms met investeringspremies door de overheid!. Het kwam Nederland op een hard oordeel te staan: “de geconstateerde verdubbeling van de capaciteit sinds 1975 is gelet op ... de quoteringen van 1976 ... uitermate bizar”. Het is bijna ironisch te zien hoe de capaciteit fors begint te groeien bij het introduceren van de ICES-quota etc etc”. De tweede helft van de tachtiger jaren worden overschrijdingen vastgesteld van 9 - 92% voor belangrijke vissoorten. De overheid maakte het frauduleuze vissers en visafslagen lange tijd niet moeilijk, dat duurde feitelijk zo ongeveer tot 1988 of zelfs later.

Daarmee werd de zeevisserij typisch een voorbeeld, waar de “tragedy of the commons” speelt (Hardin, 1968; Van der Schans, 2001). Waar overheidsbemoeienis in deze vanouds vrije sector al tot stand kwam (bijv. bij de in Brussel jaarlijks vastgestelde visquota), was dat

resultaat van een moeizaam internationaal overleg en vaak op een wijze, waarop elke minister eerder zorg had voor een flink nationaal aandeel in de vangst dan voor de bescherming van een marien ecosysteem. Adviezen van biologen verwaterden tijdens de politieke touwtrekkerij navenant. Intussen bleef juist in Nederland de vangstcapaciteit door sterkere schepen groeien.

Vangstbeperkende maatregelen werden (en worden) ingesteld op basis van het weinig betwiste feit dat de mariene ecosystemen al nagenoeg kapot gevist worden (Bisseling *et al.*, 2001), met evenzeer een economisch nadeel (vangstreductie zou 30% meer opbrengst kunnen leveren volgens het ICES aantal liters diesel per gevangen ton vis is ongeveer 2.5 zo groot rond 2005 als in 1970) als ecologische schade. In dat spanningsveld doen visserijbiologen aanbevelingen die politiek gezien sowieso onvoldoende worden gesteund en zodanig afgezwakt dat er amper vooruitgang geboekt wordt voor de natuur. Dat stringent beleid soelaas biedt is zichtbaar door vrijwaring van een gebied van intensieve visserij voor het herstel van de scholpopulatie (de zogeheten “scholbox”).

LNV zat - en zit anno 2010 nog altijd - in een spagaat: biodiversiteit versus inkomen en werkgelegenheid, het gevoel dat eenzijdige ge- en verboden de concurrenten uit andere landen in het zadel helpen en de moeilijke controleerbaarheid en sanctioneerbaarheid. Visserij is daarmee nog een hoofdpijndossier. Binnen territoriale Nederlandse wateren ligt dat iets anders, maar ook daar lijkt (schaaldiervisserij in waddengebied) een hard ingrijpen van overheidswege vaak het laatste wat men wil. Lang is vertrouwd op het “zelfreinigend vermogen” van de sector zelf en soms laat men de rechtspraak het laatste woord. Intussen is er enige voortgang in het beleid voor de meest kwetsbare gebieden van de kuststrook en de Noordzee via het voornemen tot instellen van een aantal van visserij vrij te waren mariene natuurgebieden (Nota Ruimte Min VROM, 2004; Integraal Beheersplan Noordzee, V&W, 2005; Lindeboom *et al.*, 2005).

6.9 Militaire oefenterreinen

Terwijl na de oorlog – in de “Koude-Oorlog”-periode) weer een eigen landmacht, zeemacht en luchtmacht werd opgebouwd, was de behoefte aan oefenterreinen navenant. Vrij grote delen werden gereserveerd in onder meer Brabant, de Veluwe, Drente (bijv. Havelte) en langs de kust (o.a. Marnewaard, Vliehors).

In die periode was Defensie amper geneigd andere belangen zoals natuur mee te wegen. Kort na de oorlog zou men het liefst grote stukken “vorderen”: Generaal Kruls: “Het zou voor de opbouw van een sterk leger nuttig zijn als er minder land beschikbaar werd gesteld voor de bescherming van grasjes, sprietjes en vogeltjes” (Gorter, 1985). Met de vermindering van krijgstaken in Navo-verband en met de verminderde dreiging in latere decennia, vanwege ander materieel, andere technieken, en oefenterreinen in buitenland daalde de ruimtebehoefte en konden militaire terreinen deels afgestoten of extensiever gebruikt (Tweede Structuurschema Militaire Terreinen, 2005). Het gaat opgeteld om 2200 hectare. Meestal hadden de oefenterreinen al een (informele) nevenfunctie natuur, herbergden veel soorten en ecosystemen en konden sommige ervan opgenomen worden in natuurgebieden. Het is niet per definitie zo dat afstoten van de militaire terreinen altijd veel natuurwinst oplevert: als terreinen nadien intensiever voor recreatie gebruikt worden of als er meer bebouwing en infrastructuur wordt geaccepteerd, is dat niet automatisch het geval. Waar militair gebruik gehandhaafd blijft wordt in gebieden van de EHS c.q. vallend onder de Vogel – en Habitatrichtlijn het gebruik daarmee in overeenstemming gebracht. Al met al kan worden gezegd dat minder en aangepast militair gebruik enige natuur- en mogelijk landschapswinst oplevert, al zijn alternatieve inrichtingen en gebruiksvormen niet per definitie beter voor soorten en gemeenschappen van planten en dieren.

6.10 Ontgrondingen en openbare watervoorziening

Ontgrondingen voor mergel-, grind-, klei- en zandwinning zijn met name in de na-oorlogse periode aanzienlijk geweest, maar inmiddels naar hoeveelheid of effect verminderd door (i) hergebruik van materialen, (ii) winning op zee of (iii) aanvoer uit het buitenland (Compendium voor de Leefomgeving, 2010). Daarenboven worden door vergunningverleners (RWS, Provincies) hogere landschappelijke en ecologische eisen gesteld aan winningdieptes, uitvoering (het reliëfvolgend ontkleien van uiterwaarden ten dienste van natuurdoelen) en afwerking van het terrein. In enkele gevallen wordt werk met werk gemaakt (de rivierverruimende maatregelen die zowel klei- of zandwinning als natuurbouw beogen). Ook voor de drink- en industriewatervoorziening liggen de taken inmiddels voor het grootste deel bij de provincies. Waterwinbedrijven zijn in hun bedrijfsvoering (manier van winnen en/of infiltreren en door het terreinbeheer van aanzienlijke oppervlaktes (zoals in de Hollandse duinen) veel sterker op natuur gericht en delen in ieder geval het belang van een schoon milieu. Daar zijn door verregaande voorzuivering, diepte-infiltratie en een zuiniger grondgebruik veel winstpunten te melden, terwijl de waterbedrijven ook professioneler de natuur zijn gaan beheren.

6.11 Energiewinning

We gaan voorbij aan olie- en gaswinning (tijdelijke puntlocaties, zij het ook/vooral op zee met risico's bij een oil-spill) en nemen grotere complexen windmolens en energieteelten (snelgroeiend bos, overig) als onderwerp (Veeneklaas, 2008). Windmolenturbines, opgesteld in soms grote parken te land en ter zee hebben grote landschappelijke invloed. Provincies hebben taakstellingen van rijkswege gekregen en zijn grotendeels bevoegd tot besluitvorming, mits men de criteria van de Nota Ruimte in acht neemt inzake landschappelijke kwaliteiten en inpassingmogelijkheden. Wat het Rijk (VROM) precies kan en wil bij ongewenste ontwikkelingen is nog niet geheel duidelijk. Windmolenparken op zee zijn een rijksverantwoordelijkheid (V&W/VROM), waarbij plaatsing op grote afstand van de kust het parool is om hinder voor trekvogels te vermijden en - conform de Nota Ruimte (VROM, 2004) - gezichtshinder voor de (recreërende) mens.

6.12 Het Belvederebeleid

Het Belvederebeleid van het ministerie van OC&W (1999) richt zich op het behoud en mogelijk herstel van belangrijke cultuurhistorische gebieden en plaatsen vanwege archeologisch, bouwkundig of historisch geografisch belang. Hier is niet zozeer de inzet om belangrijke waarden te behouden door ander gebruik niet toe te staan. Het adagium is behoud door ontwikkeling, dat wil zeggen die functies toelaten die in ieder geval het behoud zoveel mogelijk ondersteunen. Cultuurhistorie wordt ook wel als trekker van toerisme en recreatie en daarmee deels economische motor gezien (Van der Zande & During, 2009). Gebieden met die (nationale en soms internationale betekenis, in het geval van de Unesco World Cultural Heritage) wil men herkenbaar houden door subsidies en ruimtelijke vrijwaring. Enkele projecten, bijv. die van de Waterlinie, krijgen door een integrale aanpak en projectsubsidie de kans om landschappelijke waarden te herstellen.

6.13 Leerpunten

- Vooral na 1970 wordt het N&L-beleid door andere departementen gesteund c.q. minder ondermijnd dan tevoren. Dit is gerealiseerd door internalisering van natuur- en landschapsdoelen, eigen instrumenten en interdepartementale afstemming. De effecten zijn overwegend positief, in veel gevallen nog onvoldoende of pas met vertraging te verwachten.
- Vooral ruimtelijk- en milieubeleid (VROM), beleid inzake verstedelijking en infrastructuur en waterbeleid (V&W) zijn belangrijk voor natuur en landschap.
- Wat de eerste categorie betreft (VROM): dit is in de laatste decennia matig tot redelijk succesvol door bijv. het openhouden van de groene ruimte, restricties op ruimtegebruik, het terugdringen van belastende stoffen en (in mindere mate) door vernatting. VROM faciliteert echter ook de allocatie van nieuwe “rode” functies: industriële bestemmingen, woonlocaties, bedrijventerreinen en infrastructuur hetgeen N&L-waarden natuurlijk aantast.
- V&W (en Rijkswaterstaat) hebben een stevige ecologisering ondergaan, merkbaar in oever- en kustbeheer, in het beheer grote wateren en dijkverhoging. Bij verkeer en vervoer blijken claims voor infrastructuur meestal sterker dan die van natuur en landschap en kunnen goede inpassing en mitigatie (door ecoducten) de pijn hooguit wat verzachten.
- Zowel landbouw als visserij maakten en maken in areaal en type invloed de meeste aanspraken op het landelijk en mariene gebied, hadden lange tijd de meest nadelige invloed en werden het langst ongemoeid gelaten. LNV bevorderde (te) lang een landbouw die veel afbreuk deed aan N&L-waarden. Inmiddels ligt dat door druk uit Brussel en de publieke opinie anders. Landbouw is niet alleen maar de kwaaië pier. Landbouwkundig gebruik is voor het behoud van een typisch open en “levend” cultuurlandschap in veler ogen onmisbaar.
- Visserij is door de jaren heen ecologisch gezien zo ongeveer een rampzalige bedrijfstak, deels verklaarbaar door de complexe internationale situatie, deels gewoon door achterblijvende departementale inspanning. Hier is nog veel te winnen voor de natuur.
- Bij Militaire oefenterreinen is een “stand still” c.q. lichte teruggang in oppervlaktevraag of intensiteit merkbaar, hetgeen in theorie ten goede komt aan natuur en landschap, maar in de praktijk wellicht minder omdat veel terreinen officieus al veel natuur herbergden. Herbestemming levert niet per definitie winst.
- N&L-waarden worden in de plannen voor ontgrondingen meer dan voorheen gerespecteerd, Ruimteclaims en volumes werden minder, al doen die zeker nog schade, maar wintechnieken zijn vriendelijker. De vanouds “blauwe” waterwinwereld is eveneens groener geworden. Windmolenparken zorgden bij Rijk en provincies voor hoofdbreken en zullen dat voorlopig blijven doen.
- OC&W heeft via het Belvederebeleid aansluiting heeft gevonden bij de groep departementen met zorg voor het landschap: een verdere versterking van het interdepartementaal draagvlak, waarin langzamerhand de meeste ministeries zijn betrokken.
- De overgang van “government” naar “governance” is gestoeld op een groot aandeel “wishful thinking”, waarop door politici en wetenschappers met de nodige zorg is gereageerd.

DEEL 3: TOEKOMST



7 Een terugblikop de toekomst?

7.1 Doel van dit hoofdstuk

Hier is de vraag aan de orde of kennis van de maatschappelijke perceptie en de omgang op resp. met natuur en landschap in de afgelopen één à anderhalve eeuw, ons iets kan leren omtrent de toekomst. Hoge verwachtingen omtrent de extrapoleerbaarheid van historisch inzicht naar een onbekende toekomst dienen naar ons idee a priori sterk ingedamd te worden. Zelden is kennis van het verleden toereikend voor de beoordeling van toekomstige problemen op langere termijn (in dit geval enige decennia). Die les is namelijk wèl uit de geschiedenis van de voorspellingen te trekken. Niettemin wil men graag geattendeerd worden op mogelijke ontwikkelingen met achterliggende drijvende krachten, inclusief kansen en bedreigingen waarop voorgesorteerd kan of moet worden. Mogelijke ontwikkelingen benadert men met scenariomethoden. En natuurlijk zijn er gradaties in onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Er bestaan processen die zich op een langere tijdschaal manifesteren en daarom met een wat grotere mate van waarschijnlijkheid of “zekerheid” zullen voortzetten, terwijl andere zich daar niet voor lenen. In dit hoofdstuk pogen we aan te geven wat ontwikkelingen met een grotere waarschijnlijkheid zijn en wat de nog zeer onzekere ontwikkelingen. Hiertoe wordt aangesloten bij de Natuurverkenning 2011 die het Planbureau voor de Leefomgeving uit zal brengen; de verkenning hanteert een tijdhorizon van 30 jaar.

7.2 Welke toekomst?

Hoofdscenario's

De komende Natuurverkenning gaat uit van twee contrasterende (aan WLO ontleende) scenario's (ook wel te zien als de weergave van twee intern consistente, maar ten opzichte van elkaar diametraal gesitueerde wereldbeelden):

- Het ene scenario (World Economy) gaat uit van een dominant geloof in marktwerking, internationalisering, wegvallende grenzen, technologische ontwikkeling, maar met een bescheiden rol van overheden. In dat scenario verwacht men dat de wereldhandel floreert, waardoor economische groei en bevolkingsgroei optreden, waarbij in beginsel extra milieudruk wordt opgeroepen, terwijl de overheidszorg en –bemoeyenis, ook voor natuur en landschap, terughoudend is.
- Het andere scenario (Regional Communities) is daar de tegenpool van. Regionale ontwikkelingen zijn relatief belangrijk, meer overheidsbemoeyenis, minder bevolkings- en economische groei, minder ruimte- en milieudruk, maar ook minder technologische ontwikkeling.

Men houde voor ogen dat beide scenario's vrij extreem zijn en daarmee minder waarschijnlijk om verwekelijkt te worden in een onversneden vorm. Ze zijn vooral bedoeld om mogelijke uitkomsten te demonstreren en op tijd te waarschuwen (“early warning”) en zonodig via beleid bij te sturen (“no regret policy”).

Drijvende krachten

Deels aan het voorgaande gekoppeld, maar deels ook onafhankelijk van de hierboven geschetste “wereldbeelden” onderscheidt de Natuurverkenning 2011 een aantal drijvende krachten die de Nederlandse samenleving en natuur en landschap kunnen of zullen beïnvloeden (zie Hoofdstuk 4 voor een algemenere uitleg daarvan). Wat per scenario uiteenloopt zijn omvang en tempo. Belangrijk zijn:

- Het veranderende klimaat (dit proces is vanwege de naijlingsprocessen de komende decennia min of meer onafhankelijk van het hoofdscenario); met daaraan verbonden de “wateropgave” voor Nederland. Als “worst case” geldt een versnelde klimaatsverandering, leidend tot hogere rivierafvoeren, maar ook af en toe langdurige droogte en snellere zeespiegelrijzing.
- Bevolkingsgroei (tempo hoog of laag afhankelijk van scenario), verdere vergrijzing (idem), toename van (meer of minder) allochtonen, deels regionale krimp in marginale gebieden.
- Veranderingen in landbouwkundig gebruik (doorgaande schaalvergroting en intensivering voor wereldmarkt, uitval van marginale sectoren en/of marginale gebieden, evt. ook omschakeling naar meer eigen voedsel- en voederproductie en/of eigen energievoorziening).
- Economische ontwikkeling c.a.: hoog vs. laag tempo, veel of juist minder nieuwe technologie, afhankelijk van het scenario.
- Snelle resp. langzame groei van mobiliteit en transport, grotere resp. minder grote toename energiebehoefte.
- Houding en gedrag t.o.v N&L-waarden en het concrete N&L-gebruik: blijvende of groeiende steun voor immateriële waarden versus een omslag naar een meer functionele houding. In dat laatste geval moeten natuur en landschap nuttig zijn en gebruikt kunnen worden. Mensen kunnen daarbij afstand nemen van pure biodiversiteits- of landschapsdoelen, onder meer door economische terugval.
- Bestuurlijke ontwikkelingen: afhankelijk van het scenario is de overheid terughoudend, met minder EU-bemoeienis versus een toekomst waarin het handhaven van overheidstaken en zonodig meer sturing, regels en controle uit o.a. Brussel worden verondersteld. Een eventuele scherpe teruggang van overheidsfinanciering van N&L-beleid kan de eerste optie versnellen.

(N.B. de achtergronden en eventuele specificaties bij de keuze van genoemde drijvende krachten zijn te zjintertijd terug te vinden in Natuurverkenning 2011 van het PBL (2011, in prep.).

7.3 Beoordeling aan de hand van historische lijnen

De eerste vraag zou kunnen zijn of het aldus in 7.2. gepresenteerde tableau van belangrijk geachte toekomstige processen (drijvende krachten) strookt met die in het verleden (Hoofdstuk 2) en of afwijkingen (meer, minder, wezenlijk andere processen) beargumenteerd zijn. We doen dat in grote lijnen.

Vergelijking in vogelvlucht

De meest belangrijke drijvende krachten van de laatste eeuw waren bevolkingsgroei, economische en technologische groei, verstedelijking, intensivering van transport en verzwarende infrastructuur, schaalvergroting en intensivering in de landbouw, grootschalige ontginningen en inpolderingen, ingrepen in de waterhuishouding en kustverdediging. In de bewustwording en participatie van de bevolking in milieu- en N&L-bescherming zien we een sterke toename, vooral na 1970, maar een stagnatie en terugval rond 2000. De rol en invloed van de overheid kunnen we typeren als toenemend, zeker na WO II, ook en vooral voor ruimte, milieu en natuur en landschap, het laatste vooral na 1970. Verder is er een toenemende invloed van Europa. Ook daar zien we stagnatie en een drang tot vereenvoudiging en reductie van overheidsbemoeienis. In eigen land is de laatste decennia sprake van decentralisatie en (daarmee) een bescheidener rol van het Rijk. Lagere overheden nemen een deel over, verder wordt meer verwacht van participatie door derden. De regelgeving op alle terreinen is sterk gegroeid, maar ondervindt inmiddels tegenstand en leidt tot pogingen tot deregulatie.

Correspondentie tussen verleden en heden

Kijken we naar de correspondentie tussen verleden en de toekomstverwachtingen dan valt allereerst op dat het thema van klimaatverandering en wateropgave vrij nieuw is t.o.v het verleden (waarbij we de watersnood van 1953 eerder als extreem incident zien). Voor de komende dertig jaar maakt het klimatologisch overigens weinig uit welk scenario maatgevend is. Men zit dan nog primair met de nawerking uit het verleden, de inherente fysische traagheid in reacties en verwacht voorts dat er wereldwijd niet snel een ommekeer van de algemene tendens (toename broeikasgassen) zal optreden. Juist daarom kan – al zijn er wat onzekerheden over tempo en ernst – deze ontwikkeling als zeer waarschijnlijk worden betiteld. Minder duidelijk is wat de respons (aard, tempo, impact op natuur en landschap) zal zijn voor nodige of wenselijke aanpassingen (kustverdediging, waterafvoer en –opslag) en de wijze waarop N&L-belangen in de maatschappelijk-politieke debatten medebepalend zijn.

Demografische ontwikkeling

De demografische ontwikkeling lijkt op langere termijn waarschijnlijk een andere dan de afgelopen anderhalve eeuw. Na vele decennia snelle groei is – afhankelijk van het scenario - voor het eerst substantiële krimp denkbaar. Tegelijk met de trek naar steden en streken met voldoende werkgelegenheid is een (verdere) marginalisering (demografisch, sociaal-economisch, cultureel) van sommige delen van het land voorstelbaar. Primaire demografische processen laten zich redelijk beredeneren en voorspellen en zijn o.i. vrij waarschijnlijk; de aanspraken op de ruimte (minder woningvraag c.a.) in sommige streken zullen navenant zijn. Wat er economisch en sociaal-cultureel mee samenhangt, is al weer een slag moeilijker en de effecten op natuur en landschap zijn o.i. nog weer minder duidelijk te voorspellen. Wat overheden eventueel willen corrigeren is ook moeilijk in te schatten. De ervaringen met overheidsbemoediging in het verleden (stimuleren achterstandsgebieden o.i.d.) zijn merendeels weinig effectief. Hier speelt natuurlijk ook de opvatting over de overheidsrol mee, die per scenario uiteenloopt. Het uiteindelijk effect op natuur en landschap is moeilijk in te schatten. Ook vergrijzing en verkleuring (aandeel bevolking met allochtone herkomst) zijn demografische veranderingen. Het directe effect op natuur en landschap is moeilijk te voorspellen; wel zal de preferentie van de nieuwe generatie jongeren en allochtonen een andere (kunnen) zijn en daarmee het draagvlak of de eisen aan bereikbaarheid en inrichting van natuurgebieden mede kunnen beïnvloeden.

Rol van de landbouw

De landbouw is en blijft o.i. nog steeds een factor van belang, de vraag is alleen of het bijna traditionele proces van schaalvergroting en intensivering de grondgebonden takken (akkerbouw, veehouderij) sterk zal blijven bepalen. Juist hier, en men houde voor ogen dat natuur en landschap nog steeds sterk door die vormen van landbouw worden bepaald, zijn de onzekerheden erg groot. Dat mede omdat omschakeling naar meer eigen voedselproductie of naar energiegewassen of iets dergelijks nog zeer onzeker is en deels afhankelijk van overheidssturing en -steun. Hetzelfde geldt voor opties als biologische landbouw of op N&L-waarden gerichte beheerslandbouw, dan wel de kansen voor een breder op te vatten verduurzaming en vermaatschappelijking van de landbouw in allerlei takken. Een andere ontwikkeling kan zijn dat het boeren als enige beroep plaats maakt voor een werk- en leefvorm, waarin naast landbouwproductie allerlei andere inkomsten binnen en buiten het boerenbedrijf gevonden worden. Wat een overheid (en zo ja, welke: de EU, de nationale of provinciale?) eventueel aan beleid ontwikkelt en implementeert lijkt erg ongewis. Het verleden heeft overigens wel aangetoond dat EU-beleid en nationaal beleid inzake de landbouw wel degelijk van grote betekenis kunnen zijn, ook op het stuk van N&L-waarden. Alles bijeen is er sprake van een combinatie van vrij veel onzekerheden en daarmee ook onzekerheid voor de effecten op natuur en landbouw.

Economische en technologische ontwikkelingen

In het verleden (zeker na WO II) heeft zich een sterke verschuiving van de primaire sector (landbouw) naar de secundaire en tertiaire sector voltrokken, waarbij Nederland steeds meer een diensteneconomie is geworden. Tegelijk is een sterke internationalisering opgetreden met ons land als een belangrijk distributieknooppunt voor (NW)-Europa. In hoeverre die trends zich voortzetten is – zeker met een financiële en economische crisis in het geheugen – moeilijk voorspelbaar. Bij een sterke groei is het waarschijnlijk dat de huidige “overdrukgebieden” die positie blijven behouden met daaraan gekoppeld een doorgaande ruimtevraag, milieudruk en vermoedelijk de nodige aanslagen op natuur en landschap. Bij een financieel-economische terugval kan daarentegen de neiging om N&L-(beleid) als lastig, remmend en duur te beschouwen worden versterkt. Wat het verleden meermalen heeft laten zien is dat nieuwe technologie bijna steeds verstrekkende gevolgen heeft op ruimtegebruik (aard en intensiteit), en daarmee op natuur en landschap. Dat terwijl de voorspelbaarheid ervan op een tijdas van enkele decennia spreekwoordelijk gering is.

Gebruik grondstoffen en energie

In het verleden heeft een onduurzaam gebruik van grondstoffen en energie zich overduidelijk gemanifesteerd en – zeker na 1960/70 grote maatschappelijke, politieke en economische/technologische tegenkrachten gemobiliseerd. In hoeverre een en ander zich voortzet, consolideert of juist terugval vertoont, is moeilijk te voorspellen, los van alle “papieren” duurzaamheidsintenties en politieke correctheid. Voor de toekomst lijkt zeker de blijvende en groeiende energievraag waarschijnlijk. Afhankelijk van de scenario's en beleidsintenties omtrent een bepaalde zelfvoorzieningsgraad en een groter aandeel duurzame energiebronnen (windmolens, waterkracht, zonnecollectoren, energiegewassen, conversietechnologie) is de impact op N&L-waarden potentieel groot tot zeer groot. Deels kan dat mogelijk de bewustwording van de essentiële betekenis van natuur en landschap voor onder meer energie, de klimaat- en wateropgave voor economie en leefomgeving in algemene zin versterken (dus een verbreed draagvlak opleveren), anderzijds zullen de accenten in het beleid op de aard, de oppervlakte en daarmee het effect op de kwaliteit van de natuur wel eens flink kunnen gaan schuiven.

Houding en gedrag van mensen

De veranderde houding en het gedrag van mens en maatschappij in relatie tot natuur en landschap in het recentere verleden zijn – over de langere tijdschaal – opmerkelijk. Immers, uit Hoofdstuk 4 blijkt dat er in een eeuw tijd een breed gedeeld besef is ontstaan van de betekenis van natuur en landschap, een besef dat in de vele voorafgaande eeuwen vrijwel ontbrak. Wat we ook constateerden is dat de argumenten voor N&L-behoud en -herstel een sterke verbreding en verheldering hebben ondergaan. Verregaand simplificerend kan men dat beschouwen als een resultante van een fors toegenomen schaarste aan groen, een sterk gegroeide welvaart (geld en besteding van particulieren aan “buiten-activiteit”), een sterk gegroeid inzicht bij een veel breder publiek dan voorheen en de combinatie van een steeds beter georganiseerde N&L-beweging met een actieve overheidsbemoediging. De hamvraag is natuurlijk of – wetend dat er al enige stagnatie in de populariteit/draagvlak voor N&L-doelen optrad - de komende decennia van een verdere consolidatie of mogelijk zelfs een terugval sprake zal zijn. De geschiedenis – waarin op langere termijn de nutsfuncties domineerden – geeft o.i. te weinig aanknopingspunten voor een groot optimisme. Eerder geeft ze redenen te veronderstellen dat bewustwording en draagvlak voor natuur en landschap regelmatig herbevestiging en daarmee permanent onderhoud vragen. In de huidige constellatie zou dat een argument leveren dat de overheid samen met NGO's een belangrijke rol in educatie, voorlichting en een zichtbare voortrekkerspositie dient te houden .

Rol van het natuur- en landschapsbeleid

Verder illustreert het historisch overzicht dat op het gebied van ruimte, milieu en N&L (rijks) overheidsbemoeyenis wellicht niet alle ambities waarmaakte, maar met vallen en opstaan wel een groot verschil maakte en op nogal wat gebieden evidente successen opleverde. Het is moeilijk te bepalen wat de situatie zou zijn zonder beleid, hoe onvolkomen dan ook. Bestuurlijke verhoudingen zijn met name in de naoorlogse jaren sterk gewijzigd, deels opgeschaald naar “Brussel”, deels gedecentraliseerd. Het is op grond van de geschiedenis vrij duidelijk dat EU-beleid forse impact heeft gehad op natuur en landschap (via bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de landbouw, milieunormen, Vogel- en Habitatrichtlijn). Tegelijk lijkt de invloed van het Rijk aan het teruglopen. In hoeverre decentralisatie en deregulatie gunstige dan wel ongunstige effecten zullen hebben op omvang en duurzame kwaliteit van natuur en landschap dan bij een sterkere positie van het Rijk is veel moeilijker vooraf te beoordelen. Het ware goed de uiteenlopende ervaringen alert te volgen en successen en falen goed te analyseren op onderliggende oorzaken.

7.4 Leerpunten

- Een aantal drijvende krachten en/of maatschappelijke randvoorwaarden uit het verleden is ook in de toekomst van kracht, maar de aard, richting en tempo kunnen verschillen, soms zelfs van teken omkeren (van + naar -).
- Van waarschijnlijk groot en groeiend belang is de klimaatsverandering en de wateropgave, waarbij een (rijks)overheid erg bepalend kan zijn, ook voor N&L-effecten. Onzeker is echter hoe de maatschappij met ruimtelijke of technische middelen aanpassingen zal realiseren op veranderde condities.
- Andere drijvende krachten uit het verleden zijn van afnemend belang of veranderen zelfs van teken (bevolkingsgroei), maar zijn als zodanig moeilijk op hun effect te beoordelen.
- Niet verwacht wordt dat de invloed van de EU zo sterk toeneemt als in de laatste decennia, mogelijk stagneert de invloed vanwege tegenkrachten.
- Bewustwording en draagvlak van natuur en landschap lijken inmiddels een tijdelijk verzadigingspunt te hebben bereikt of af te nemen, maar dat is sterk conjunctuurafhankelijk en deels bepaald door een andere tijdgeest.
- Permanent “onderhoud” van bewustzijn en betrokkenheid lijkt een belangrijke voorwaarde voor een N&L-beleid dat het moet hebben van een vaste koers en een lange adem. Hier ligt een rol voor overheid en NGO's.
- In hoeverre decentralisatie en een terugtrekkende rijksoverheid heilzaam zijn voor natuur en landschap is o.i. zeer de vraag en reden voor een alerte vinger aan de pols bij monitoring en evaluatie.



Literatuur / overige bronnen

- Achterberg, W. (2002). Milieucrisis – cultuur. In; E. Brugmans(red.) 2002. Cultuurfilosofie:535-568.
- Achterhuis, H. (1992). De illusie van groen; over milieucrisis en de fixatie op techniek. De Balie.
- Amstel, A.R. van, G.F.W. Hengreen, C.S. Meyer, E.F.Schoorl-Groen & H.E.van de Veen (1988). Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling; knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkeling. RMNO Publ. Nr. 30
- Bade, J., E. Bos, H. Koolen, C. Moritz, M. Mulder and P. de Putter (2000). Geldstromen verbonden met natuur, bos en landschap: de Brabantse Biesbosch en de Utrechtse Heuvelrug, De Meern: KPMG Milieu en LEI.
- Baerselman, F. & F. Vera (1989). Nota Natuurontwikkeling. Min LNV, Den Haag.
- Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J.Vader (2007). Het groene hart van burgers; het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt-rapport 47. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Bakker, H.C.M. de & C.S.A. van Koppen (2009). Draagvlakonderzoek in de steigers; Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten. WOt-werkdocument 145. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Bakker, H.C.M. de & C.S.A. van Koppen (2009). Lichte verschuivingen en het belang van nabijheid: de draagvlakenquêtes van 1996, 2001 en 2006. In: Elands, B.H.M. en Turnhout, E., Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt-studies 9. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Bal, D., H. Mulder & M. Ronden (2000). Provinciale Natuurdoelen op kaart; eindrapportage van het project doeltoewijzing. Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Bal, D., H.M. Beije, M.Fellinger, R.Haveman, A.J.F.M.van Opstal & F.J.van Zadelhoff (2001). Handboek Natuurdoeltypen. Expertisecentrum LNV, Wageningen, 832 pp.
- Barendregt, A. *et al.* (2008). Zorg voor landschap vereist historisch perspectief. In: Landschap 2008 (4)
- Beerenschot (Bureau) (2003). Evaluatie Programma Beheer. (opgesteld tbv Min.LNV).
- Berg, A.E. van den (1999). Individual differences in the aesthetic evaluation of natural landscapes. Diss. Rijksuniversiteit Groningen.
- Berg, E.van der & J de Hart (2008). Maatschappelijke organisaties in beeld; grote ledenorganisaties over de actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld. SCP rapport, Den Haag.
- Bergh, S. van den (2004). Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief: 1890-1985. Thesis, Wageningen Universiteit.
- Bie, R.J. van der & J.P.Smits (2001). Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen 1800-1999. Uitgave CBS, Den Haag.
- Bischoff, N.T. & Jongman, R.H. (1993). Development of the rural area in Europe: the claim for nature. SDU, Den Haag.
- Bisseling, C.C.J, F.M. van Dam, A.C. Schipper, P. van der Wielen & W. Wiersinga (2001). Met de Natuur in zee. Rapportage project "Ecosysteemoelen Noordzee", Kennisfase. Expertisecentrum LNV. Wageningen.
- Bloemers, M.C. (1956). Het aandeel van de overheid. In: Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland. Amsterdam Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten.
- Boersema, J.J. (1997). Thora en Stoa over mens en natuur; een bijdrage aan het milieudebat over duurzaamheid en kwaliteit. Callenbach, Baarn.
- Bredenoord, H.W.B., G.H.P.Dirx, M.L.P.van Esbroek, A.J.M.Koomen & T.J.Weijsschedé (2004) Beleidsevaluatie Natuur en Landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. Rapport 5. Natuurplanbureau vestiging Wageningen.

- Breman, B.C., J.Luttik & J.Vreke (2009). De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap. Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme. WOT-rapport 95. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Breure, A.M. (2009). Voor een gezonde leefomgeving. Inaugurale Rede, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Briejer, C.J. (1967). Zilveren sluiers, verborgen gevaren. Sijthoff, Leiden 246 pp.
- Brink, B.J.E. ten & S.H. Hosper (1989). Naar toetsbare ecologische doelstellingen voor het waterbeheer: de AMOEBA-benadering. *H₂O* 22, 20: 612-617.
- Brugmans, E. (red.) (2002). Cultuurfilosofie; katholieke, reformatorische, humanistische en joodse reflecties over onze cultuur. Open Universiteit Nederland, 896 pp.
- Bruin, D. de, D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuizen, W. Overmars, D. Sijmons en F. Vera (1987). Ooievaar; de toekomst van het riviereengebied. Stichting Gelderse Milieufederatie, Arnhem.
- Brussaard, L. & W. van der Weijden (1980). Biogeografie van eilanden. *Intermediair* 16 (18): 9-17 en 16 (19): 49-55
- Buis, J. (1985). *Historia Forestis: Nederlandse bosgeschiedenis Dln I+II*, H&S Uitg. Utrecht, 1058 pp.
- Buijs, A.E. (2009). Natuurbeelden; publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Samenvatting Proefschrift (Public Natures, social representations of nature and local practices", diss. Wageningen University, Wageningen).
- Buijs, A. E. en C.M. Volker (1997). Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Staring Centrum, Wageningen.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003). Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk. Het Spectrum, Utrecht, 485 pp.
- Carson, Rachel (1963). *Silent Spring*. Hamish Hamilton, London, 304 pp.
- Cie Waterbeheer 21^e eeuw (2000). Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Den Haag.
- Deltacommissie (2008). Samen werken met water; bevindingen van de DeltaCie, Den Haag.
- Chunglin Kwa (2005). De ontdekking van het weten. Een andere geschiedenis van de wetenschap. Boom, 383 pp.
- Coeterier, J.F. (2000). Hoe beleven wij onze omgeving? Resultaten van 25 jaar omgevingspsychologisch onderzoek in stad en landschap. Uitgave in eigen beheer.
- Costanza, R. *et al.* (1997). The value of world's ecosystem services and natural capital. *Mature* 387: 253-260.
- Darwin, Ch. (1859). *On the origin of species*.
- Dawkins, R. (2006). God als misvatting. *Nw Adam*, 448 pp.
- Diamond, J.M. (1975). The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for the design of nature reserves. *Biol. Conserv.* 7: 129-146.
- Dijk, G. van, L.F.M. Klep, A.J. Merckx (1999). De corrosie van de ijzeren driehoek; over de omslag rond de landbouw. Van Gorcum, Assen.
- Dirkx, G.H.P., P.W.F.M. Hommel & J.A.J. Vervloet (1992). Historische ecologie; een overzicht van achtergronden en mogelijke toepassingen. *Landschap* 9 (1): 39-51
- Dirkx, G.H.P. (2007). Landbouw en Nationale Landschappen; drager van het cultuurlandschap? *Landschap* (2): 89-99.
- Dirkx, G.H.P., F.J.P.van den Bosch & A.L.Gerritsen (2007). De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. WOT-rapport 61. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Dorp, D. van, K.J. Kanters, J.T.R. Kalkhoven & P.Laan (red) (1999). *Landschapsecologie; natuur en landschap in een veranderende samenleving*. Boom, Amsterdam. 440 pp.
- During, R. & W. Schreurs (1995). *Historische ecologie; perspectieven en handreikingen voor eigen onderzoek*. Wet. Med. KNNV 215. Uitg KNNV, Utrecht.
- Dubbink, W. & E. van Zadelhoff (2005a). De legitimiteit van het natuurbeleid van LNV. *Krisis*, 2005: 62-79.
- Dubbink, W. & F.J. van Zadelhoff (2005b). Pleidooi voor een autoritaire overheid. *Openbaar bestuur*, dec 2005: 9-13.
- Dijkstra, H. & J.A. Klijn (red) (1992). *Kwaliteit en waardering van landschappen*. Rapport 229, Staring Centrum, Wageningen.

- Dijkstra, H., J.F. Coeterier, M.A. van der Haar, A.J.M. Koomen & W.L.C. Salden (1997). Veranderend cultuurlandschap, signalering van landschapsveranderingen van 1900 tot 1990 voor de Natuurverkenning. Rapport 554. Staring Centrum, Wageningen.
- Eeden, F.W. van (1886) (herdruk 1986). Onkruid, botanische wandelingen door Nederland. Haarlem.
- Elands, B.H.M. & E. Turnhout red (2009). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOT-studie 9. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Farjon, H. (2005). Pakt de Nota Ruimte de verrommeling aan? Landschap 2005/2: 83-91.
- Feddes, F., R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen & D. Sijmons (1998). Oorden van Onthouding; Nieuwe Natuur in verstedelijkend Nederland. NVTL/WLO.
- Flannery, T. (2001). Een ecologische geschiedenis van Noord-Amerika. Uitg. Atlas, 437 p.
- Geertz, C. (1963). Agricultural evolution: the process of ecological change in Indonesia. Berkeley, Univ. of Calif. Press.
- Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fonteijn, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen. 2009. Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. WOT-werkdocument 159. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Gezondheidsraad/ Raad voor Natuur- en Milieu-onderzoek (2004). Natuur en gezondheid; invloed van natuur op sociaal, psychisch en lichamelijk welbevinden. Gezondheidsraad/RMNO, Den Haag.
- Glasbergen, P. (1990). Milieuproblemen als beleidsvraagstuk. In: P. Glasbergen (red) Milieubeleid, theorie en praktijk. SDU, 's-Gravenhage.
- Gonggrijp, G. (1989). Nederland in vorm; aardkundige waarden van het Nederlandse landschap. Achtergrondreeks Natuurbeleidsplan, SDU, 's-Gravenhage
- Gorter, H.P. (1986). Ruimte voor natuur; 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst. Ver. tot Behoud. v. Natuurmonumenten. 's-Graveland, 422 pp.
- Groot, R.S. de (1992). Functions of Nature. Wolters Noordhoff, Groningen.
- Haartsen, A.J., A.P. de Klerk & J.A.J. Vervloet (1989). Levend Verleden; een verkenning van de cultuurhistorische betekenis van het Nederlandse landschap. Achtergrondreeks Natuurbeleidsplan, SDU, 's-Gravenhage.
- Hanemaaijer, A. *et al.* (red). (2007). Nederland en een duurzame wereld; Armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilhoven. 145 pp.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. Science 162: 1243-1248.
- Hendriks, C.J.M. & D.J. Stobbelaar (2003). Landbouw in een leesbaar landschap. Diss. Wageningen Universiteit.
- Hendriks, C.M.A., Geijzendorffer, I.R., Teeffelen, A.J.A. van, Hermans, C.M.L., Kwakernaak, C., Opdam, P.F.M. & Vellinga, P. (2010). Natuur voor iedereen; participeren, investeren en profiteren. Alterra, Wageningen.
- Hidding, M. (2009). Ontwikkelingsplanologie en erfgoed. In: A.N. van der Zande & R. During Erfgoed en ruimtelijke planning; Sterft, gij oude vormen en gedachten! Den Haag, Sdu Uitgevers bv.: 153-170.
- Holling, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. Annual review of Ecology and Systematics 4: 1-24
- Hueting, R. (1970). Wat is de natuur ons waard? Baarn, Wereldvenster.
- Huysmans, F. & J. de Haan (2006). Bereik van het verleden; ontwikkeling in de belangstelling voor cultureel erfgoed. SCP rapport, Den Haag.
- Jacobs, M.H. (2002). Landschap3. Alterra, Wageningen.
- Jacobs, M.H. (2004). Metropolitan Matterscape, Powerscape and Mindscape. In: Tress et al. 2004. Planning metropolitan Landscapes. Concepts, Demands, Approaches. p. 26-39.
- Jelles, J.G.G. (1968). Geschiedenis van beheer en gebruik van het Noordhollands duin-reservaat. Med. 87, ITBON, Arnhem.
- Jensen, R. (1999). The dream society. McGraw-Hill, New York.

- Kam, F. de & R.A. ter Hart (2002). *Het polderwonder; Een eeuw vooruitgang in honderd grafieken*. Contact, Amsterdam.
- Kamer, J.C. van de (red). (1970). *Het verstoorde evenwicht; een pleidooi voor behoud van het natuurlijk milieu*. Utrecht, Oosthoek.
- Kaplan, R. & S. Kaplan (1989). *Experience of Nature; a psychological perspective*. Cambridge Univ. Press. New York.
- Kerkstra, K. & P. Vrijlandt (1988). *Het landschap van de zandgebieden; probleemverkenning en oplossingsrichting*. Studiereeks Bouwen aan een levend landschap. Studiereeks Bouwen aan een levend landschap 8, Bos- en Landschapsbouw, Utrecht. 97 pp. i.o.v. Dir. Bos- en Landschapsbouw, Min. Landbouw en Visserij.
- Keulartz, J., S. Swart en H.J. van der Windt (2000). *Natuurbeelden en natuurbeleid; theoretische en empirische verkenningen*. Den Haag, NWO Ethiek en Beleid.
- Keulartz, J. (2005). *Werken aan de grens; een pragmatische visie op natuur en milieu*. Uitg. Damon. Budel.
- Keulartz, J. (2006) *Natuurbeleid – Schaakspel op verschillende borden. Interactieve besluitvorming en natuurbeelden in de praktijk*. Den Haag, Ethiek & Beleid (NWO), 2006 (93 pages) (with Henny van der Windt & Sjaak Swart).
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston.
- Kistenkas, F. (2007). *Landschap en natuur onder de nieuwe Wro*. In: *Landschap 2007* (3): 137-146.
- Kramer, K. & I.M. Geijzendorffer (2009). *Ecologische Veerkracht; concept voor Natuurbeheer en Natuurbeleid*. KNNV Uitg. Zeist. 96 pp.
- Klijn, J.A. & T.W.M. Bakker (1992). *Vijfduizend jaar dieren in duinen*. In: *Duin* (1992), nr.4.
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas (1996). *Realiseringskansen van natuur in grote eenheden in Nederland*. RMNO, rapport nr 117. RMNO, Den Haag.
- Klijn, J.A.(red.) (1999). *De gebruikswaarde van biodiversiteit; de betekenis van biodiversiteit voor een aantal gebruiksfuncties en economische sectoren in Nederland*. Rapport nr. 672. Staring Centrum, Wageningen.
- Klijn, J.A., R.C. van Apeldoorn & N.M.J.A. Dankers (2006). *Ecologische en bestuurlijk-juridische argumenten voor een integraal kustzonebeleid en –beheer in Nederland; “een amfibische benadering”*; Alterra-rapport, Wageningen. 126 pp.
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas (2007). *Anticiperend landschapsbeleid*. Alterra rapport 1557, Wageningen, 87 pp.
- Knaapen, J., J.A. Klijn, M. van Eupen, L.W. Higler, J.Verboom (1999). *Veerkracht van zoete en brakke wateren; een benadering vanuit ecologie en ruimte*. Alterra rapport 688, Wageningen.
- Kramer, H. & W. Knol (2002). *Honderd jaar grondgebruik in Nederland digitaal in kaart gebracht*. In: E.M. Fendel (red.), *Geo-informatiedag Nederland 2002; presentaties en demonstraties over onderzoek, ontwikkeling en praktijktoepassing op het gebied van geo-informatie*.
- Kockelkoorn, P. (1993). *De vernieuwing van Nederland*. In: *Locus*, bijlage bij de Blauwe kamer.
- Koomen, A.J. (2001). *Inventarisatie aardkundige waarden in Nederland*. Alterra rapport 689, Wageningen.
- Koomen, A.J, J.A. Klijn, W. Nieuwenhuizen (2005). *Landschap in ‘Kiezen voor landbouw’; Mogelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw op het landschap*. Alterra-rapport 1247, Wageningen.
- Koppen, Chr. van, D. van der Hoek, C.W. Stortenbeker & W. Bongers (Eds.) (1985). *Natuur en mens. Visies op natuurbeheer vanuit levenbeschouwing, wetenschap en politiek*. Pudoc, Wageningen.
- Koppen, Chr. van (2002). *Echte natuur: een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Diss Wageningen Universiteit.
- Koster, E.A. (1978). *De stuifzanden van de Veluwe; een fysisch-geografische studie*; Diss . GU, Amsterdam.
- Klundert, A.F. van der (2008). *Ruimte tussen overheid en markt*. Habiforum, Gouda.
- Kuindersma, W. (Red.) (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Planbureaustudies nr 3, Natuurplanbureau vestiging Wageningen, Wageningen.

- Kuindersma, W., F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2004). De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Planbureaustudies nr.8. Natuurplanbureau vestiging Wageningen, Wageningen.
- Leeuw, R. de, J. Sillevius & Ch. Dumas (1983). De Haagse School, Hollandse meesters van de 19e eeuw. Den Haag.
- Leeuwen, Chr. G. van & V. Westhoff (1960). Myxomatose en successie op Schiermonnikoog, RIVON, Bilthoven. 6 pp.
- Leeuwen, Chr. G. van (1966). A relation theoretical approach to pattern and process in vegetation. *Wentia* 15:25/46.
- Lemaire, T. (1970). De filosofie van het landschap. Ambo, Baarn.
- Lenders, H.J.R., R.S.E.W. Leuven, P.H. Nienhuis & D.J.W.Schoof (1997). Natuurbeheer en -ontwikkeling. Handboeken Milieukunde 2. Boom, Meppel. 350 pp.
- Leopold, M. & N. Dankers. (1999). De gebruikswaarde van de Noordzeevisserij. In: J.A. Klijn (Ed). 1999. De gebruikswaarde van biodiversiteit. Rapport Staring Centrum, Wageningen.
- Leroy, P. (red.) (1990). Milieubeleid in de jaren negentig. Integratie van grijs en groen. Congresboek KU Nijmegen.
- Libbrechts, U. (2003). 'Drakenaders van mijn landschap'. Wat ik van het Oosten leerde. Lannoo, Tielt. 232 pp.
- Lindeboom, H., J. Geurts van Kessel & L. Berkenbosch (2005). Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat. Rapport RIKZ/2005.008; Alterra Rapport 1109. Min.V&W, RIKZ, Alterra.
- Linsen, L. (2000). Meer open overleg kan uitkomst natuurbeleid verbeteren. In: Ethiek en beleid.
- Londo, G. (1997). Natuurontwikkeling. Deel VI reeks Bos-en Natuurbeheer in Nederland, Backhuys Publ. Leiden, 657 pp.
- Lovelock, J.E. (1979). Gaia: a new look at life on earth. Vert. in het Nederlands: De natuur als organisme; Gaia.(1980) Bruna. 176 pp.
- Luttik, J., F.R.Veeneklaas, A.E.Buijs & J.A.Klijn (1999). Natuur als consumptiegoed; natuur als bron van fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust, vrijheid en andere immateriële behoeften. Alterra rapport 673. Alterra, Wageningen.
- Maarel, E. van der & P.L. Dauvellier (Eds.) (1978). Naar een Globaal Ecologisch Model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. MinVRO, Den Haag - Staatsuitgeverij, Dln I + II.
- Maarel, E. van der (2002). Natuurbeheer tussen tuin en wildernis. Met reactie van F.Vera. Westhofflezingen.
- Maas, J. (2009). Vitamine G: Green environments- healthy Environments. Diss. Rijksuniversiteit Utrecht.
- MacArthur, R.H. & E.O. Wilson (1967). The theory of Island Biogeography. Monographs Population Biology 1: 1-215.
- Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn (2008). Balansen op de weegschaal; terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1997-2005). WOT-werkdocument 101. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Maslov, A. (1954). Motivation and personality. New York, Harper & Row.
- Meadows, D. (met comm.van de Club van Rome) (1972). De grenzen aan de groei. Aula, 215 pp.
- Melman, Th.C.M., C.M. van der Heide, L.C. Braat & H.A. Udo de Haes (2010). Ecosysteemdiensten: nieuw anker voor omgevingsbeleid. In: Landschap 2010/ 4 : 209-219
- Merula, P.G.F.P.N. 1605. Placcaten en Ordonnantien op 't Stuck van de Wildernissen.
- MNP (2007). Tweede Duurzaamheidsverkenning; Nederland en een duurzame wereld. MNP, Bilthoven.
- Min. LNV/Min VROM (1984/86). Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.
- Min. LNV (1990). Natuurbeleidsplan. 's-Gravenhage.
- Min. LNV (1991). Visie Landschap. 's-Gravenhage.
- Min. LNV (1992). Nota Landschap. 's Gravenhage.
- Min. LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21e eeuw. 's Gravenhage.
- Min. LNV (2005). Kiezen voor Landbouw. Den Haag.

- Min. LNV (2007). Over wetten van de natuur; Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies. Den Haag.
- Min. LNV (2008). Agenda Landschap. Den Haag.
- Min. OC&W (1999). Nota Belvedere; Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Den Haag.
- Min. V&W, LNV, VROM, EZ (1999). Kust op Koers. Voorstudie. Den Haag.
- Min. V&W (1999). Kust op Koers; voorstudie MinV&W. 2000. Derde Kustnota. Den Haag.
- Min. V&W (2005). Integraal Beheersplan Noordzee. Den Haag.
- Min. V&W (2006). Ruimte voor de rivier; PKB deel 4 na parlementaire goedkeuring. Den Haag
- Min. VRO (1966). Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. Den Haag
- Min. VRO (1977). Derde Nota over de ruimtelijke ordening; deel 3 Nota landelijke gebieden. Den Haag
- Min. VROM (2000). De Vijfde Nota RO (beleidsvoornemen). Den Haag.
- Min. VROM (2000). Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Den Haag.
- Min. VROM (2004). Nota Ruimte, Den Haag.
- Molenaar, J.G. de (1998). Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur. IBN/rapport 345, Wageningen.
- Mörzer Bruyns, M.F. (1958). De myxomatose op Vlieland. De Levende Natuur, 61. 227-230.
- Mörzer Bruyns, M.F. (1967). Wat moeten wij verstaan onder natuurbehoud? Natuur en landschap 21, 2: 33-49.
- Natuurbeschermingsraad (1993). Natuur tussen de oren. Natuur en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid. NB-raad, Utrecht.
- Natuur (en Milieu)Planbureau (1997 t/m 2009). Natuurverkenning 1997 en Natuurbalansen tot en met 2009. PBL (en diensvoorgangers), Bilthoven.
- Odum, E.P. (1968). Fundamentals of ecology. Saunders Company, Philadelphia.
- Oostenbrugge, R. van (2007). Quick scan ecologische effectiviteit natuurwetgeving. MNP Rapport 500402009/2007. MNP, Bilthoven.
- Oostenbrugge, R. van, Th.C.P. Melman, J.R.M. Alkemade, H.W.B. Bredenoord, P.M. van Egmond, C.M. van der Heide, B. de Knecht (2010). Wat de natuur de mensen biedt: ecosysteemdiensten in Nederland. PBL, Bilthoven/Wageningen UR, Wageningen.
- Opdam, P.F.M. (1987). De metapopulatie; model van een populatie in een versnipperd landschap. In: Landschap 4:289/306.
- Opdam, P., K. Wieringa & R. van Oostenbrugge (2009). Bouwstenen voor een nieuw natuur-beleid; een bijdrage voor discussie. Notitie PBL, Bilthoven.
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge, Cambridge University Press.
- PBL/CBS/Wageningen UR. (2010). Compendium voor de Leefomgeving. (website: diverse indicatoren).
- Ponting, Clive (1993/2007) (revised edition). A new green history of the world, Vintage Books, 452 pp.
- Philipse, H. (2005). Atheïstisch manifest en De onredelijkheid van religie. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam
- Pimm, S.L. (1984). The complexity and stability of ecosystems. Nature 307:321-326.
- Pleijte, M. R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen (2000). WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen. Alterra, Wageningen.
- Pleijte, M, M.N. van Wijk & A.L. Gerritsen (2008). Nationale Parken, naar meer omgevings-gericht werken; opmaakt voor een kwaliteitsslag. Alterra rapport 1710, Alterra, Wageningen
- Pleijte, M. & T. Selnes (2009). Naar het meten met twee maten. Ambigüiteit en effectiviteit van natuurbeleid en landschapsbeleid. Een essay. Alterra, Wageningen/LEI, Den Haag.
- Raad van Europa (2004). European Landscape Manifest. Treaty Series nr 176.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005). Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. RLG publ.05/1. RLG, Amersfoort.

- Reijnders, L. (2004). Milieuproblemen: een verschijnsel van alle tijden. In: Milieuproblemen en duurzame ontwikkeling; Open Universiteit Nederland, deel 1: 125-147.
- Renes, J. (1999). Historische invloeden van de mens. In: Van Dorp *et al.* (red) Landschaps-ecologie: p.131-145
- Renes, J. (2006). Landschap in de EHS, EHS in het landschap. In: Landschap 2006/3: 109-120.
- Rentenaar, R. (1978). De vroegste geschiedenis van het konijn in Holland en Zeeland.
- Ruijgrok, E.C.M. (1999). Valuation of nature in coastal zones. Ac. Proefschr. VU, A'dam.
- Ruijgrok, E.C.M., A.J. Smale, R. Zijlstra, R. Abma, R.F.A. Berkers, A.A. Nemeth, N. Asselman, P.P. de Kluiver, R.S. de Groot, U. Kirchholtes, P.G. Todd, E. Buter, P.J.G.J. Hellegers & F.A. Rosenberg (2004). Kentallen waardering Natuur, Water, Bodem en landschap. Hulpmiddel bij MKBA. Min LNV, Den Haag.
- Scheffer, M., S. Carpenter, J.A. Foley, C. Folke & B. Walker (2001). Catastrophic shifts in ecosystems; review article. *Nature* 413:591-596.
- Schouten, M.G.C. (2005). Spiegel van de Natuur. Uitg.KNNV/ SBB. Zeist/Driebergen.
- Schans, J.W. van der (2001). Governance of marine resources: conceptual clarification and two case studies. Eburon, Delft.
- Schama, S. (1995/2004). Landscape and memory. Harper Perennial.
- Schmeets, H. & R. van der Bie (2009). Religie aan het begin van de 21^e eeuw. CBS, Den Haag.
- Schroevers, P.J. (red.) (1982). Landschapstaal. Een stelsel van basisbegrippen voor de landschapsecologie. Pudoc, Wageningen.
- SER/Sociaal-Economische Raad (2008). Waarden van de Landbouw. SER Advies 0805. Den Haag.
- Sijmons, D. (1991). Het casco-concept: een benaderingswijze voor de landschapsplanning. H+N+S, Utrecht.
- Silvis, H. *et al.* (2005). Bijdrage Visie landbouw. LEI, Den Haag.
- Sipkes, C. (1950). Voorne. ANWB, Den Haag, 103 pp.
- Slingerland, M.A. , Klijn, J.A., & Rabbinge, R. (2004). Perspectief op milieuproblemen, milieuwetenschap en duurzame ontwikkeling. In: Milieuproblemen en duurzame ontwikkeling; deel 4 duurzaamheidsvraagstukken (pp. 238-256). Heerlen: Open Universiteit.
- Stanners, D. & P. Bourdeau (Eds.) 1998. Europe's Environment. The 2nd Assessment., EEA, Copenhagen.
- Steenbekkers, A., C. Simon, L. Vermeij & W.J. Spreeuwens (2009). Het platteland van alle Nederlanders; Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken. SCP rapport. Den Haag.
- Stolwijk, H. (2004). Kunnen natuur- en landschapswaarden zinvol in Euro's worden uitgedrukt. CPB memo.39 pp. Den Haag.
- Tansley, A.G. (1935). The use and abuse of vegetational concepts and terms. *Ecology* 16: 284/3/7.
- Tellegen, E. (2004). Visies op natuur en milieu. In: Milieuproblemen en duurzame ontwikkeling; Open Universiteit Nederland, deel 1: 91-124.
- Thijssse, J.P. (1899) In: Heimans &Thijssse: "In de duinen", W. Versluys, Amsterdam.
- Thomas, K. (1984). Man and the natural world. Changing attitudes in England 1500-1800. Penguin, London.
- Toorn, W. van den (1994). Het prentenboek van ons geheugen. In: Het landschap in 2010. Essays over vormgeving en inrichting. Landinrichtingsdienst, Utrecht: p 82-94.
- Toorn, W. van, P. Kockelkoren, F. Vera, H. Achterhuis & J. Keulartz (2000). Rustig, ruig en rationeel; filosofische debatten over de verhouding cultuur-natuur. Uitgave Kasteel Groeneveld, Baarn.
- Troll, C. (1950). Die geographische Landschaft und ihre Erforschung. *Studium Generale, heidelberg* 3: 163/181.
- Turner, M.G. (2002). Landscape heterogeneity and disturbance. *Ecological studies* 64. Springer Verlag, 239 pp.
- Udo de Haes, H.A, W.L.M. Tamis, G.R.de Snoo & H.T. Prins (2009). Het gaat weer beter met de natuur in Nederland. In: Landschap 26,4: 161-169.
- Veen, H. van de (1975). De Veluwe natuurlijk? Gelderse Milieuraad. Arnhem.

- Vera, F. (1997). Metaforen voor de wildernis. Diss. Wageningen Universiteit.
- Ven, G.P.van der. (red) (1993). Leefbaar laagland; geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland. Matrijs Utrecht.
- Veeneklaas, F.R. 2008. Anticiperend Landschapsbeleid; katern 1 - Klimaatverandering en klimaatbeleid. Wageningen, Alterra-rapport 1708, 88 pp.
- Veeneklaas, F.R. & M.H.G. Custers (2009). Anticiperend landschapsbeleid; katern 2 - Demografie en wonen. Wageningen, Alterra-rapport 1875.
- Verschuuren, J.M. & P.C.E. van Wijmen (2002). Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen. Planbureaustudies nr 5. Natuurplanbureau vestiging Wageningen, Wageningen.
- Visser J. *et al.* (2001). Koersen op de tijdgeest; trends en trendbreuken rond Verkeer en Waterstaat. Min V&W, Den Haag
- Visser, R. de (2003). Een halve eeuw landschapsbouw. 2^e druk. Uitgeverij Blauwdruk, Wageningen (1^e druk: 1998)
- Visser, J. de (2009). De invloed van natuurbeleidsperspectieven op het natuurbeleid in Nederland in de periode 1975 tot nu. Afstudeerscriptie IvM/VU, Amsterdam.
- Voerman, G. (1996). De ledentallen van politieke partijen 1945-1995. Jaarboek Doc.Centrum Politieke Partijen. RU Groningen.
- Volker, C.M. (2002). Het groene geweten van Nederland; institutioneel draagvlak voor natuur. In: W. Kuindersma (Red) (2002). Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudies nr 3. Natuurplanbureau Vestiging Wageningen, Wageningen.
- Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer (2009). Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn; Mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid. WOT-rapport 91. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Westhoff, V. (1949). Schaakspel met de natuur. *Natuur en Landschap* 3 (2): 54-62.
- Westhoff, V., P. Bakker, C.G. van Leeuwen, E.E. van der Voo, I.S. Zonneveld & R. Westra (1970-1973) *Wilde Planten*, Dln 1,2 en 3. Uitgegeven door Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 's-Graveland.
- Westhoff, V. (1977/1978). De verantwoording van de mens jegens de natuur. Caput college, KUN, Nijmegen.
- Westhoff, V. (1985). De verantwoordelijkheid van de mens jegens de natuur. In: *Natuur en mens* (red. Van Koppen *et al.* 1985). Pudoc, Wageningen.
- White, Lynn. (1968). The historical roots of our ecological crisis.
- Wiertz, J. (2005). Kerngraadmeters voor natuur en landschap; een tussenbalans. MNP, RVM rapport 500002006/2005. RVM/MNP, Bilthoven.
- Windt, H.J. van der (1995). En dan: wat is natuur nog in dit land? *Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Boom Amsterdam/Meppel.
- Wolff, W.J. (red.) (1989). De internationale betekenis van de Nederlandse Natuur. Een verkenning. 's-Gravenhage, SDU.
- Woud, A. van der (1987). Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848. Uitg. Olympus, 686 pp.
- Woud, A.van der (2006). Een nieuwe wereld; Het ontstaan van het moderne Nederland. Uitg. Bert Bakker, Amsterdam. 464 pp.
- Zande, A. van der & R. During (red.) (2009). Erfgoed en ruimtelijke planning. Den Haag, SDU uitg. 397 pp
- Zanden, J.L. van & S.W. Verstegen (1993). *Groene geschiedenis van Nederland*. Spectrum, 216 pp.
- Zeilmaker, R. (2007). Falende Grazers. NRC 24/25 maart .
- Zoest, J. van (1994). *Landschapskwaliteit; uitwerking van de kwaliteitscriteria in de Nota landschap*; Wageningen, Staring Centrum Rapport 349.
- Zonneveld, I.S. (1960). *De Brabantse Biesbosch- een studie van bodem en vegetatie van een zoetwatergetijdendelta*. Diss. Wageningen Universiteit.

Bijlage 1 Leidende concepten in de (landschaps)ecologie, overige landschapsdisciplines, landschapsonwerp en maatschappijwetenschappen

Introductie

Dat we in een kennisintensieve maatschappij leven is bijna een open deur. We zien dit ook terug in de omgang met natuur en landschap. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is meermalen gewezen op het toenemende belang van kennis en inzicht in natuur en landschap. Dat betreft de wijze waarop mensen (i) de ernst en omvang van eventuele problemen met natuur en landschap (h)erkennen, (ii) een idee krijgen van oorzaken, (iii) zich bewust worden van de veelsoortige materiële en immateriële functies van natuur en landschap en – meer toekomstgericht – (iv) welke soort en oppervlakte natuur en landschap wenselijk en inpasbaar zijn in de maatschappij en de fysieke ruimte en ten slotte, (v) hoe een en ander gerealiseerd kan worden (bestuurlijk-juridisch, economisch).

Om de invloed van de kennisontwikkeling op de maatschappelijke perceptie en op het beleid zelf beter te kunnen plaatsen, geven we de hoofdlijnen van de ontwikkelingen in met name de (landschaps)ecologie, het overig landschapsonderzoek en in mindere mate in de sociaal (mens- en maatschappij-)wetenschappelijke disciplines. Die laatste kwamen gaandeweg nadrukkelijker in beeld omdat N&L-(beleids)problemen en de oplossing daarvan meer dan natuurwetenschappelijke kennis vereisten. De schets ervan is niet bedoeld als een complete en in alle opzichten actuele “state of the art”.

(Systeem)ecologie en landschapsecologie

Ecologie gaat over samenhang: tussen organismen onderling (bijv. planten en dieren), tussen de levende have en de fysieke omgeving (water, bodem, atmosfeer) en ten slotte tussen natuur en menselijk gebruik (zowel positief als negatief). In het begin van de 20^e eeuw werd meer dan tevoren nagedacht over ontstaan en functioneren van natuur en landschap in termen van samenhang en wisselwerkingen, waarbij onderzoekers het (eco) systeem-concept ontwikkelden (Tansley, 1935). Dat leverde een vruchtbare en praktisch bruikbare tak van wetenschappen op: de systeemecologie (Odum, 1971). Die werd broedplaats van theorieën en concepten met grote betekenis voor bestemming, inrichting en beheer. Kernbegrip was het “systeem” ~samenhangend stelsel (bijv. atmosfeer/ klimaat, geo(hydro)logie, reliëf, bodem, water, vegetatie, fauna, mens). Samenhang kon op elke schaal onderzocht, begrepen en toegepast. Op de – voor planning en beheer relevante - schaal van het landschap kwam na ca. 1970 de landschapsecologie maar voren, die een ruimtelijke/ fysisch- geografische dimensie toevoegde aan andere biologische kennis (met voortrekkers zoals I.S. en J.I.S. Zonneveld, Van Leeuwen, Westhoff; zie Van der Windt, 1995; Van Dorp *et al.*, 1999). Patronen in vegetatie en flora, de verspreiding en bewegingen van diersoorten, grondwaterstelsels, effecten van grondgebruik en de veranderingen daarin werden naar ontstaan en actuele processen beschreven, verklaard en steeds beter voorspellen (met modellen en kaarten) wat praktische aanwijzingen voor bestemming, inrichting en beheer bood.

Ook een vakgebied als de ecologie heeft te maken heeft met groeiend inzicht en uiteenlopende interpretaties van kennis. Wat in het ene tijdvak beschouwd wordt als consensus of waarheid blijkt later gerelativeerd te worden of zelfs tot tegengestelde interpretaties te leiden. Een illustratie daarvan is te vinden in Box A1.

Box A1. De buitelingen van een konijn: symbool van veranderende inzichten en populariteit bij duinkenners

De geschiedenis van het konijn in de kustduinen vertelt een leerzaam verhaal over de dynamiek in de natuur zelf, het gebruik door de mens, maar vooral ook over diens beleving van nut en hinder en de verschuiving in opvattingen van deskundigen (zie verder Klijn en Bakker, 1992).

Het konijn is bewust geïntroduceerd uit Mediterrane gebieden rond het einde van de 13^e en het begin van de 14^e eeuw en begon zich daarna sterk te verbreiden in onze kustduinen (Rentenaar, 1978). Het is dus een exoot. Het dier kwam door het vlees en de pels in hoog aanzien bij de jagers uit de adel en patriciërs. Het werd met zorg gefokt, uitgezet, bijgevoerd en gevrijwaard van predatoren. Er werden zelfs gaten voor geboord! Honden werden geblokt (aan de poten), katten de oren afgesneden (Merula, 1605). Concurrenten in de jacht als hermelijn en vos werden zoveel mogelijk uitgeroeid: een handschrift uit 1635 noemt de hermelijn het belangrijkste "quaet". De vos werd ook daadwerkelijk uitgeroeid, rond 1600 (Rentenaar, 1978). Stroperij werd zwaar bestraft. Later, toen het met de conditie van de duinen (verstuivingen) uit de hand liep is er op de konijnen fanatiek jacht op gemaakt, gericht op volledige "depopulatie" (Jelles, 1968).

Natuurbeschermers van het eerste uur, zoals Thijssse, hadden weinig met het beestje op. Thijssse noemt ze de ergste vijanden van het duin (Heimans en Thijssse, 1899). In 1943 schreef hij "wanneer wij echt mooie, rijk begroeide duinen willen hebben dan moet het konijn uitgeroeid". Sipkes (1950) laat zich op eenzelfde wijze uit en ziet er liever de Eland voor terug. Mörzer Bruijns (1958) was ook nog weinig lovend. Allemaal duinkenners! De stemming sloeg om toen men besepte dat het konijn door vraat de successie (opslag van struiken en bomen) tegenhield en ook door graverij de bodem en de vegetatiestadia steeds verjongde en daarmee de diversiteit vergrootte (Van Leeuwen en Westhoff, 1960). Dat inzicht brak vooral door nadat in 1957 de myxomatose was uitgebroken, die bijna de ooit gewenste depopulatie voor haar rekening nam. Toen pas bleek hoe nuttig de konijnen als onbezoldigde natuurbeheerders waren geweest, want na hun decimering groeide veel duinen snel dicht met struweel en bos. Een tweede epidemie, die van de virusziekte VHS vanaf 1989, had eenzelfde effect.

Westhoff en anderen als grondleggers van het natuurbeheer

Het is vooral Westhoff, botanicus/vegetatiekundige, (zie o.a. Van der Windt, 1995) geweest die de natuurbescherming in Nederland een wetenschappelijke basis heeft verschafte, al vanaf 1949 later ook samen met mensen als Van Leeuwen (1966) en I.S. Zonneveld (1960 en 1968). Zowel de verscheidenheid als de houdbaarheid van planten- (en tot op zekere hoogte dieren-) gemeenschappen en soorten zette hij in het perspectief van een abiotische verscheidenheid in milieutypen (hoog/laag; droog/nat; zuur/basisch; zoet/zout; rijk/arm), inclusief de geleidelijke overgangen of *gradiënten* daartussen. *Abiotische milieucodities* (incl. stromingen van water) zijn cruciaal om bepaalde vegetatietypen en soorten te behouden, hetgeen basiseisen stelt aan water-, bodem- en luchtkwaliteit en daarmee ecologische normstellingen bepaalt. *Beheer* was sterk medebepalend. Westhoff deelde de natuur op die dimensie in op een as *van zeer natuurlijk* (niet of nauwelijks door de mens beïnvloed of beheerd) via *semi-natuur* (extensief beheerd) tot *cultuur* "(volledig door de mens beheerd/gemanipuleerd).

Natuurbeheer is een middel om (i) abiotische condities te sturen (bijv. grond- en oppervlaktewaterstromen), (ii) biotische condities door bijv. successie tegen te gaan en/of voedingsstoffenhuishouding te beïnvloeden. Maatregelen als maaien, kappen, plaggen, branden zijn vaak een imitatie van traditioneel extensief agrarisch beheer dat ooit oorzaak was van de aangetroffen en door velen gewenste botanische verscheidenheid. *Successie*, d.w.z. op natuurlijke wijze overgaan van vroege naar latere ontwikkelingsstadia (van pioniersoorten op maagdelijke grond naar een eindstadium zoals bos) kon je daarmee vertragen en stoppen door begrazen, maaien en afvoeren, desgewenst door terugzetten (door kappen, plaggen, branden). Men kan ook nieuwe uitgangssituaties creëren, bijvoorbeeld door diep uitgraven, opspuiten en/ of door het creëren van reliëf en droog-natte overgangen: *natuurbouw*. Het theoretisch doordacht en empirisch bevestigd gedachtegoed bleek zeer bruikbaar in bestemmingsvraagstukken, inrichting, omgevings- en terreinbeheer (zie o.a. Van der Windt, 1995; Londo, 1997).

De eilandentheorie/ het metapopulatie-concept.

Aanvullend op het vegetatiekundig geïnspireerde gedachtegoed van Westhoff en anderen kwam er eind zeventiger jaren uit de VS een hypothese annex inzicht overwaaien die als de “eilandentheorie” te boek staat (Brussaard en Van der Weijden, 1980). McArthur & Wilson (1967) en Diamond (1975) beschreven de extinctiekans van kleine populaties (meestal dieren) van echte eilanden (dus letterlijk geïsoleerd) als afhankelijk van de grootte van het leefgebied en uitwisselingskansen tussen eilanden. Allereerst is de hypothese: hoe kleiner het oppervlak van een eiland des te groter de uitsterfkans van kleine populaties. Als er dan tussen de leefgebieden (lees naburige eilanden) uitwisseling van individuen kon optreden, kon na lokaal verdwijnen weer aanvulling van elders plaatsvinden. Dus tweede hypothese: hoe verder een eiland van andere eilanden ligt, des te kleiner de kans op herkolonisatie en vice versa. Deelpopulaties in een eilandenarchipel, waartussen gemakkelijk uitwisseling kan optreden vormen samen een grotere netwerk- of metapopulatie en staan er dus sterker voor. Één en twee gecombineerd: hoe groter en minder geïsoleerd, des te beter de kansen voor overleven; hoe kleiner en geïsoleerder des te lager de kansen. De verdeling van soorten over eilanden in uiteenlopende configuraties gaf steun aan deze eenvoudige regels.

Dat idee kon naar de Nederlandse (land)situatie vertaald. In ons land blijken kleinere en grotere pseudo- “natuureilanden” temidden van een cultuursteppe (stad, intensief beheerd en rationeel verkaveld landbouwgebied) te liggen. Empirisch en modelmatig werd ook die veronderstelling ondersteund. Dat bood een nieuw ruimtelijk inzicht: maak natuurgebieden nooit kleiner, maar liever flink groter, zorg dat afzonderlijke deelpopulaties onderling individuen kunnen uitwisselen via ‘stepping stones’ en *verbindingszones (corridors)*. Alles dient eigenlijk soortspecifiek bekeken: per soort verschilt namelijk de vereiste maatvoering van minimaal vereist oppervlak of maximaal overbrugbare afstand. Met name door Opdam en anderen (o.a. 1987) is het concept wetenschappelijk uitgewerkt en vertaald naar de ruimtelijke vraagstukken en oplossingen. Er zijn inmiddels drempelwaarden bepaald voor de minimale omvang van levenskrachtige populaties en daarmee de vereiste grootte van leefgebieden (Bal *et al.*, 1995). Motto’s als gebieden vergroten en/of verbinden stonden centraal in het EHS-concept van het Natuurbeleidsplan uit 1990. Dat er af en toe ook gewaakt moet worden voor ongewenste (!) verbindingen (bijv. om de vos af te houden van de Waddeneilanden met kwetsbare broedvogels) is de andere kant van dezelfde medaille.

Kritiek op de “klassieke” natuurbehoud- en beheersstrategie; het idee van grote eenheden natuur met de “zelfregulerende” wildernis als alternatief

Op het “klassieke” gedachtegoed van Westhoff en anderen, en op de gangbare strategie van natuurbescherming (houden wat je hebt, m.i.v. kleinere natuurgebiedjes) kwam – onder meer vanwege het hierboven behandelde inzicht van de eilandentheorie - kritiek op grond van ecologische, strategische, ideologische en praktische argumenten. Ecologen als Harm van de Veen (initiatiefnemer Kritisch Bosbeheer) en Baerselman en Vera (1989) wezen op (i) de overaccentuering van floristische en vegetatiekundige inzichten en doelstellingen, en (ii) op de overmatige (beleids- en beheers) aandacht voor semi-natuur behorend bij een ouderwets, extensief soort landbouw (bijv. bloemrijke graslanden). Die keuze zou niet goed verdedigbaar zijn waar dit onnatuurlijke dichtheden van soorten bevorderde, die hier niet in die dichtheden hoorden. Grutto’s werden door Vera smalend “weidekaketoes” genoemd. Die natuur zou ook maar bij één soort referentie en één tijdvak passen, vooral te rekenen tot extensief agrarisch gebruikt land en in Nederland nog aanwezig rond 1900. De critici voerden verder (iii) aan dat de fauna meer aandacht behoefde (deels in de rol van gratis beheerders (grote grazers) of in de gedaante van nog ontbrekende predatoren. Bij een voldoende gebiedsgrootte zou er ook plaats zijn voor grotere predatoren, zoals lynx of wolf, die het ecosysteem een grotere *completeheid* zou verlenen. Dat vergt – naast maatschappelijke acceptatie - echter zeer grote gebieden, groter dan de huidige Oostervaardersplassen bijvoorbeeld. In plaats van de Westhoff-strategie met (te)veel aandacht voor beheerde semi-natuur zou meer op “echte,

ongerepte” natuur in grote eenheden ingezet moeten worden. Er werd gerefereerd naar wildernisnatuur, een term die bedoeld of onbedoeld appelleerde aan romantische gevoelens. Er werd ter adstructie verwezen naar referentiegebieden in het buitenland (bijv. Polen) of naar historische situaties uit een (veel) vroeger en minder gecultiveerd verleden dan wat Westhoff en anderen deden.

Een sterk argument van de “nieuwlichters” was, - overigens ook door Westhoff en anderen betoogd – dat de biodiversiteit van kleine, versnipperde, stukken natuurgebied, beïnvloed door ontwatering, vervuiling/ eutrofiëring of verstoring vanuit de omgeving (stad of boerenland) moeilijk te garanderen was. Strategisch vonden de critici het beheer door boeren, die daarin evident geen goede naam hadden, laat staan een betrouwbare partner voor de toekomst zouden zijn, een slechte keuze. Zelfs als natuurbeschermingsorganisaties het beheer van boeren overnamen zou dat onnatuurlijk, weinig effectief en onnodig duur zijn. Het ware volgens hen te verkiezen als de natuur zelf het werk zou kunnen gaan doen. Die echte, meer op wildernissen gelijkende, natuur zou zo groot in areaal moeten worden dat natuurlijke dynamiek, zoals stormen, branden, verstuingen, rivierdynamiek of vraat door grote grazers, het “werk” kon doen, wat nu via “onnatuurlijke beheersmaatregelen” werd gedaan. De oppervlakte natuur moest dan wel zo groot zijn dat de natuur die kleinere catastrofes niet alleen goed zou kunnen hebben, maar er zelfs door verrijkt worden. Dat idee van een rijker, complete, zelfredzame en beheersarme, dus goedkope natuur is al met al een aantrekkelijke voorstelling en er zijn beslist bepaalde voorbeelden die dat ondersteunen. Op langere termijn, voor alle ecosystemen en uitgaande van natuurlijke en sociaal-economische grenzen aan de omvang arealen moet de juistheid ervan nog blijken. Inmiddels wordt die door nogal wat ecologen betwijfeld (zie o.a. Zeilmaker, 2007). Op de éézijdige, ideologische keuze voor de wildernisnatuur in grote eenheden is ook door filosofen en anderen kritiek geleverd (o.a. Keulartz in Van de Toorn *et al.*, 2000).

Wat als aanvullend argument voor grotere eenheden natuur is aangevoerd, afgezien van de eerder genoemde argumenten van houdbaarheid, zelfregulatie en compleetheid, dat die meer kansen bieden aan recreatief gebruik dat zich gemakkelijker laat zoneren en daarmee beteugelen, terwijl schaalvoordelen ook de beheerskosten zouden drukken (Klijn en Veeneklaas, 1996)

Naast de wetenschappelijke, strategische en praktische argumentatie speelde er de ideologische/ romantische. Natuur hoort volgens sommigen zo dicht mogelijk bij het idee (want dat blijft het!) van wildernis te staan. Waar dat aan romantische beeldvorming bijdraagt, is er ook reden voor bedenkingen van minder romantische, meer praktische aard. Bij het concept van een “zelfregulerende” wildernis hoort namelijk de acceptatie dat de natuur zich mogelijk geheel anders zal ontwikkelen dan voorzien en ook minder of andere soorten zal opleveren dan gedacht of gehoopt. Het accepteren van verrassingen en een eventueel een minder gevarieerd soort natuur wijkt af van de gangbare strategie. Die is erg resultaatgericht, mikkend op geselecteerde doelsoorten of -gemeenschappen in een optimale/maximale diversiteit.

Wildernisnatuur impliceert verder dat er niet steeds ingegrepen en beheerd wordt, wat in de praktijk impliceert dat populaties van dieren ook niet gereguleerd en/of verzorgd behoeven te worden. Nemen populaties in grootte toe dan zal voedseltekort kunnen optreden en zal dat (tijdelijk) extra sterfte tot gevolg kunnen hebben. Waarover volgens sommige biologen dan niet flauw gedaan moet worden. Dat betreft echter ook dieren met een grote “aibaarheid”, weliswaar een aanduiding die refereert aan een wat kinderachtige sentimentaliteit, maar vaak door natuurbeschermingsinstanties gebruikt om draagvlak te kweken of te houden (de panda, de zeehond) en op zijn minst teruggaande op de oorsprong van de natuurbescherming (dierenbescherming; zie Hoofdstuk 4). Het grote publiek heeft daar, zoals regelmatig blijkt, moeite mee. Om die reden gaan beheerders ertoe over om dieren die het niet redden uit

piëteit of zorg voor imagoschade af te schieten of beesten vanwege politieke druk bij te voeren. Hier botsen dus verschillende ideologieën, die niet of nauwelijks objectief – wetenschappelijk gewogen kunnen worden en waarvan er volgens de auteur ook niet een voorspelbare winnaar vaststaat. Verwacht kan worden dat zulke conflicten regelmatig de kop zullen blijven opsteken.

Onzekerheid en voorspelbaarheid als inherente eigenschappen?

Waar natuurbehoud niet alleen terminologisch, maar ook naar doel geredeneerd een *conservatief streven* is, is er automatisch de neiging *vast te houden wat je hebt* (soorten, patronen) en *daartoe van stabiele condities in omgevingsfactoren en/of beheer* uit te gaan. Dat wil zeggen een gunstige ruimtelijke configuratie van gebieden, schone water, bodem en luchtcondities, duurzame gradiënten, gelijkblijvend beheer (patroonbeheer met jaar-in-jaar-uit maaien en begrazen). In wezen is dit een logische gedachtengang, maar de logica erin heeft haar beperkingen. De keuzes en intenties zijn verdedigbaar maar kennen hun beperkingen waar zaken veranderen. Dat bleek in vrijwel elk tijdvak al het geval vanwege intensieve veranderingen in demografie, technologie, grondgebruik, en overig gedrag. Het idee dat stabiliteit ecologisch gezien een natuurlijke “eindsituatie” en daarmee het hoogste goed zou zijn, is bovendien al decennia bekritiseerd op wetenschappelijke argumenten.

Pimm *et al.* (1984), Holling (1986), Turner (1987) en later onder andere Scheffer *et al.* (2001) wezen erop dat (i) ook de onbeheerde natuur (in referentieperioden of –gebieden zonder veel menselijke invloed) zelden of nooit in evenwicht heeft verkeerd of momenteel verkeert, (ii) dat processen die we op een korte tijd-ruimteschaal als destructief ervaren op een grotere tijd-ruimteschaal juist verrijkend werken (“*creative destruction*”). Het ecosysteem wordt door het terugzetten van de successie (verjonging) juist gedifferentieerder en kan zich, juist daardoor, beter instellen op andere verstoringen. Verder (iii) lijkt het idee dat natuur zich via één successiepad in één richting naar één eindstadium beweegt niet algemeen geldig: er zijn juist verschillende ontwikkelingsrichtingen (“*multiple pathways*”), welke op specifieke punten in de tijd door vrij toevallige omstandigheden gedetermineerd worden. Daarbij kan de ene ontwikkeling minder “biodiversiteit” opleveren dan de andere. Wat (iv) ook blijkt, is dat bepaalde ontwikkelingen/stadia instabiele situaties opleveren, waarin het ecosysteem snel kan “omklappen” (~catastrofe). Alle inzichten bijeen leiden tot een waarschuwing om niet uit te gaan van één ontwikkelingsrichting, noch om stabiliteit tot hoogste goed te verklaren en daar het beleid en beheer op in te zetten.

Of men een bepaalde mate dynamiek nu wel of niet apprecieert is wellicht minder relevant dan de waarschijnlijkheid dat die er toch wel komt. Dat kan liggen aan “natuurlijke processen” zoals in klimaatcondities, door internationaal bepaalde verschuivingen in de verspreiding van soorten (inclusief invasies) of omdat er in zowel het agrarische als stedelijke ruimtegebruik – altijd wel veranderingen optreden die een evenwichtsituatie uit het lood brengen. Het is vooral de vraag welke ruimtelijke en beheersstrategie er het beste op inspeelt, soms leidend tot de conclusie dat de EHS nog veel robuuster zal moeten zijn, desnoods tot een configuratie die afwijkt van de inmiddels met pijn en moeite bevochten EHS (Opdam *et al.*, 2009).

Tussenbalans: ecologische inzichten

Als we de balans opmaken van ecologische concepten, dan zien we complementaire hoofdgroepen: (a) het belang van abiotische en biotische condities die de verscheidenheid en kwaliteit van de natuur bepalen, (b) van beheer (aansluitend bij bijv. traditioneel extensief agrarisch beheer), (c) van de grootte en verbondenheid van natuurgebieden en (d) een bepaalde mate van dynamiek en verandering. In Box A2 zijn voorbeelden opgenomen die vooral aansluiten op de ideeën van de wildernisnatuur en natuurontwikkeling, die althans een deel van dat gedachtengoed (grote eenheden en eigen dynamiek zonder beheer en zonder oogmerk om semi-natuur te behouden) combineren.

Box A2. Naar grote, wildere natuur? Inspirerende voorbeelden en succesfactoren

Plan Ooievaar

In 1987 werd in het kader van de Eo Wijers-prijsvraag (VROM initiatief) een inzending voor het rivierenland bekroond met de titel "Plan Ooievaar" van de hand van De Bruin *et al.* (1987). De auteurs, ecologen en landschapsontwerpers, beschreven de kansen op natuurherstel en -ontwikkeling met een ander natuurbeeld /-doel, rekening houdend met zaken als de landbouw (die inmiddels niet zoveel meer te zoeken had in de uiterwaarden), de waterafvoer, de ontgroningen. Het sprak tot de verbeelding door het wenkend perspectief van grootschalige, dynamische oernatuur met terugkerende soorten als Zwarte ooievaar, Zwarte populier, Bever en Zeearend. Dat het goed viel had ook te maken met de veranderde positie van de landbouw. Geconfronteerd met overschotten en productiebeperkende maatregelen wilde die wel grond afstaan, die marginaal was en aan de grillen van de rivier overgeleverd. Natuurbeheer zat inmiddels bij LNV (sinds 1982). Rijkswaterstaat (dus V&W) was het imago aan het afschudden van een technocratisch bolwerk en op weg naar een ecologisch bewustere organisatie (met o.a. kreten als "de zalm terug in de Rijn" of "de veerkrachtige kust") en zag met het plan kansen om de rivierafvoer en ecologische kwaliteiten te verbeteren. Het plan gaf verder ruimte aan "ecologisch goedgekeurde" zand- en kleiwinning, die eerder als desastreus werden gezien, maar nu zowel de natuur als de verbeterde waterafvoer als de industrie of dijkverzwaring kon dienen. Een win-win-win-win-situatie. Het idee heeft in de NURG (Nadere Uitwerking Rivierengebied) en in tal van projecten voor de EHS en later Ruimte voor de Rivier een grote rol gespeeld. Dat het extra de wind mee kreeg, had ook te maken met de twee bedreigende hoogwaters in het begin van de jaren negentig.

De Oostvaardersplassen

De Flevopolder stamt van 1968; bij de drooglegging bleef een laaggelegen gebied een tijdlang gespaard omdat het te nat was. De natuur die zich daar ontwikkelde bleek dat snel te doen, vol van verrassingen en veelbelovend te zijn: er kwamen zomaar soorten aanvliegen die er niet of niet zo gauw verwacht werden, het gebied bleek daarna als brongebied van soorten voor andere moerasgebieden te gaan functioneren. Dat dit de eilandentheorie (zie hiervoor op pagina 111) bevestigde was al leuk, maar dan ook nog zo snel! Ook bleek zich, anders dan gedacht en voorspeld, een ontwikkeling in te zetten dankzij vraat van grauwe ganzen, die een voorspelde bosontwikkeling afremde zonder maaien en kappen. Dus nog gratis beheer ook. Later zijn kunstmatig geïntroduceerde grote grazers dat gaan overnemen (koeien, paarden en ten slotte edelherten) wat ook weer een leerzaam experiment bleek. Wat ook in dit geval weer hielp was dat de oorspronkelijke bestemming voor de Flevopolders ("nieuw land scheppen voor o.a. een rationele landbouw") inmiddels op de helling stond. De landbouw was een overschotten-sector geworden en nog meer landbouwproductie was daarom niet meer echt nodig.

De Nota Natuurontwikkeling

In de aanloop naar het Natuurbeleidsplan werden nota's uitgebracht die het achterliggende gedachtegoed onder de aandacht brachten. De Nota Natuurontwikkeling van Baerselman & Vera (1989) zette in op een natuur die groter, wilder, robuuster en meer zelfregulerend was: grote eenheden natuur. Daar zaten wetenschappelijke inzichten achter, die in voorgaande jaren vrij snel ingang hadden gevonden: de eilandentheorie die bepleit grote stukken natuur te creëren en onderling te verbinden of via "stepping stones" te laten uitwisselen. Verder waren trefwoorden zelfregulatie, grote grazers, wildernis en maximale natuurlijkheid. Biologen hadden zich theoretisch op de hoogte gesteld, maar waren ook de grens overgegaan naar landen als Polen, Rusland, Frankrijk om daar met eigen ogen referentiegebieden te bekijken, gebieden die in eigen land als voorbeeld konden dienen. Daarnaast waren er historische referenties van eertijds natuurlijker situatie in eigen land. Het hele idee werd uiteindelijk ruimtelijk vertaald in wat later de Ecologische Hoofdstructuur ging heten.

Het pleidooi voor grote eenheden natuur had ook een praktische grondslag: grote eenheden hebben minder nadelige omgevingsinvloeden te verwerken (randlengte klein t.o.v. oppervlak; afstand tot verstoring/vervuiling/verdroging is groter), recreanten kunnen beter worden opgevangen en van de meer kwetsbare delen afgeleid door zonering. Ook hebben grotere eenheden meer draagkracht voor grotere carnivoren en – waar toch nog beheer is vereist – is dat dankzij schaalvoordelen goedkoper (Klijn & Veeneklaas, 1996). Er waren en zijn ook ideologische motieven: de natuur in Nederland was voor de propagandisten teveel semi-natuur, het natuurbeleid in Nederland veel te veel bezig met "verkeerde doelen en soorten". De "echte" natuur zou de wildernisnatuur zijn, de andere was teveel boeren natuur, waar men steeds met de landbouw over zou harrewarren.

Waar gedebatteerd wordt over bijv. wildernis- versus boerennatuur heeft dat o.i. minder met wetenschappelijke dissensus over de basismechanismen te maken dan met inschattingen welke soort natuur maatschappelijk het meest haalbaar of duurzaam zal zijn. Deels zijn het zelfs sterk ideologische discussies, namelijk wat men graag onder “echte natuur” en dus ook onder “onechte natuur” verstaat (zie Hoofdstuk 3).

Ontwikkelingen in (de rest van) het landschapsonderzoek

Was er in de (landschaps)ecologie sprake van een relatief systematische en complementaire ontwikkeling van natuurwetenschappelijke concepten, bij het overige landschapsonderzoek ligt dat minder simpel. Naar onze overtuiging komt dat primair door het meerdimensionale karakter, omdat landschap zowel een *fysiek, een sociaal-cultureel* en *een economisch* fenomeen tegelijk is. Als natuur in Nederland al ingewikkeld, kleurrijk en beleidsmatig lastig is, dan is landschap dat driedubbel. Feit is verder dat diverse “landschapsdisciplines”, uit zowel bèta- als gammadomeinen, elk hun eigen stuk uit de landschapskoek hebben gesneden en daar theorieën, methodieken, classificaties, inventarisaties en soms waarderingssystematieken voor hebben ontwikkeld zonder zich te bekreunen om gemeenschappelijke concepten of bundeling van krachten naar de vraagzijde (d.w.z. beleid en beheer). We zien dat bij de aardwetenschappen, de archeologie, de bouwkunde, de historische geografie en de menswetenschappen waaronder sociologie en omgevingspsychologie. Een bijzondere plaats nemen de ontwerpende disciplines in, zoals de landschapsarchitectuur en stedenbouw. Die werken deels overstijgend over al die vakgebieden heen en voegen tegelijk een innovatieve en esthetische component toe.

We geven een paar kenschetsen van ideeën of concepten die de ontwikkelingen in dit heterogene “landschap” van disciplines illustreren. Deels geven die aan waar het beleid overstijgende concepten wenst, die wat meer eenheid helpen te brengen. We kunnen uit dit tableau nogmaals opmaken dat er minder dan bij de landschapsecologie sprake is van een samenhangend en overstijgend theoretisch stelsel van concepten, wat overigens een constatering is en geen waardeoordeel.

De drie waarden-domeinen: de drie E's

Met de Visie Landschap (Min.LNV, 1991) en de Nota Landschap (Min. LNV, 1992) is met de zgn. drie E's aangegeven dat het landschap *drie min of meer verschillende soorten betekenissen/ waarden/ kwaliteiten* heeft voor de mens: (i) de *Economisch-functionele* (lees de gebruiksfuncties), (ii) de *Ecologische* (natuurwaarden en essentiële natuurlijke processen) en – o.i. wat ongelukkig uitgedrukt – (iii) de *Esthetische* (waar volgens de opstellers identiteit, beleving, binding, cultuurhistorische waarden en schoonheid s.s. onder te rekenen zijn). Hoewel niet geheel congruent daarmee sluit het aan bij de sociaal-economische, de eco-fysieke, en sociaal-culturele domeinen (het profit-planet-people-concept).

Het drielagenconcept, en bovendien de gelaagdheid in de tijd

Indelingen in drieën zijn kennelijk aantrekkelijk. Landschap als een concreet, door mensen *als een geheel ervaren* stuk van het aardoppervlak, manifesteert zich (a) in aardkundige processen en patronen (geologie, bodem, water, reliëf), in (b) de natuurlijke begroeiing, beplantingen en fauna en (c) de mate waarin de vroegere menselijke invloeden uit in prehistorische en historische tijd samen met het actueel gebruik door de mens het beeld bepalen. Daarmee vertoont het een “gelaagdheid” (vaak in een *drielagenmodel* uitgedrukt: het *abiotisch substraat*, de laag van de *begroeiing*, en de laag van *occupatie en gebruik* door de mens). Het landschap heeft daarnaast ook een *historische gelaagdheid*, omdat menselijke sporen uit voorbije perioden (De Steen-, IJzer- en Bronstijd, Romeins, post-Romeins, Middeleeuwen, Gouden eeuw, Vroege en latere Industrialisatie en Moderne tijd in het landschap

kunnen doorschemeren en zijn ingebed in soms veel oudere sporen van natuurlijke ontstaanswijzen (tectonisch, door ijs- wind of rivieren bepaald). Wie het landschap wil begrijpen en waarden heeft er baat bij die sporen terug te vinden, te duiden en op bijzonderheden te interpreteren.

Beleving, binding en identiteit als beleids- en onderzoeksthema's

Dat het landschap ook en vooral de omgeving is waar mensen veel aan beleven, zoals hun eigen wortels in de geschiedenis – met als exponenten termen als *binding*, *identiteit* - rust, inspiratie, ervaring van schoonheid of existentie is duidelijk gemaakt in Hoofdstuk 3. De laatste twee decennia hebben mens- en maatschappijgerichte disciplines een belangrijke rol gespeeld bij het benoemen ervan: sociologie, omgevingspsychologie, toeristisch-recreatief onderzoek om er een paar te noemen. In aanvang ging het om een enkele betrokken onderzoeker, later om een eigenstandig onderzoeksveld waar perceptie, gevoelens en preferenties van “gewone mensen” empirisch werden onderzocht. (Van den Berg, 1999; Coeterier, 2000; Van Koppen, 2002; Buijs, 2009). Die inzichten vormden een aanvulling en soms correctie op het natuurwetenschappelijk “geweld” en de door experts veronderstelde maatschappelijke perceptie. Resultaten worden inmiddels zwaarder in beleidsformulering gewogen. Waar de natuur- en landschapsbeelden en –preferenties van “gewone mensen” meer meetellen bij het bepalen van ruimtelijke keuzes (“Groen in en om de stad”), gewenste soorten natuur of landschap (preferenties voor bos bijvoorbeeld) of een veilige inrichting van natuurgebieden. Soms zijn in het onderzoek nieuwe gezichtspunten verkend (zoals het thema natuur en gezondheid; Gezondheidsraad, 2004; De Vries et al., 2009; Maas, 2009).

Samenhang en leesbaarheid

Samenhang is bij landschapswaardering en –onderzoek een sleutelwoord (Dijkstra & Klijn, 1992). Er zijn pogingen zijn gedaan om samenhangen in het landschap duidelijker te presenteren: naar ontstaanswijze (wat is vanwege de ontstaanswijze met elkaar verknoopt), naar patroon (wat valt ruimtelijk samen en wat vertegenwoordigt daarmee tegelijk een concentratie van waarden), welk grondgebruik is verenigbaar of zelfs een extra pluspunt waard? Een begrip dat direct aan samenhang kan worden gekoppeld is de *leesbaarheid* van het landschap.

Leesbaarheid is een “buzzword” dat men steeds vaker hoort en ook door het beleid bij LNV en VROM is geadopteerd. Landschappen die naar ontstaan ,functioneren en uiterlijk een duidelijke *samenhang* vertonen spreken de mensen meer aan dan waar dat niet meer zo is. Je kunt vier soorten samenhang onderscheiden die de “leesbaarheid” van landschappen mee bepalen: de “verticale” samenhang als vegetatie en grondgebruik de abiotiek weerspiegelen, de “horizontale samenhang” via functionele en ecologische relaties tussen terreindelen in het landschap, de seizoenssamenhang waar de jaargetijden zich manifesteren in natuur en landgebruik, en de historische samenhang waar het (verdere) verleden zich laat kennen in de patronen en elementen van het landschap (Hendriks & Stobbelaar, 2003).

Ontwerp en planning, rol van landschapsarchitectuur

Er zijn meerdere redenen om de landschapsonterwepende kant apart te beschouwen. Allereerst omdat de benadering essentieel verschilt van bijvoorbeeld de natuurwetenschappelijk georiënteerde landschapsecologie, geowetenschappen, de archeologie, maar ook van de maatschappijgeoriënteerde wetenschappen (inclusief economische). Ontwerpers pogen uitgaande van functionele, toekomstgerichte “programma’s van eisen” die een nieuw en beter afgestemd landgebruik op moeten leveren te combineren met esthetische doelstellingen en bovendien recht te doen aan allerhande uit de historie overgeleverde waarden in het gebied. Die meervoudige opgave is meestal verre van simpel, vaak staat zij gelijk aan de vraag om de

“kwadratuur van de cirkel te leveren”. Elk ontwerp leidt tot vragen, een stevig debat en niet zelden teleurstellingen, want aan alle wensen recht doen kan zelden of nooit.

Onomstreden is o.i. het feit dat landschapsontwerpen een steeds belangrijker en noodzakelijker discipline is gaan worden in een land dat voortdurend aangepast wordt aan maatschappelijke wensen die in verband met zuinig ruimtegebruik en eisen aan duurzame inrichtingen steeds complexer lijken te worden. Niet onderschat mag worden dat landschapsontwerpen en –ontwerpers in zo’n proces een sterk communicatieve betekenis hebben. Met ontwerpen laat men doelgroepen zien wat het landschap van de toekomst kan worden en bieden. Daarnaast kunnen ontwerpen, wanneer meerdere alternatieven worden geboden, helpen vragen te stellen aan het onderzoek naar positieve of negatieve effecten van de realisering ervan. Komt er bijvoorbeeld wel genoeg biodiversiteit op kansrijke plekken, is er nog wel perspectief voor enige vorm van landbouw, waar zijn recreatievoorzieningen, wat is de impact op de cultuurhistorische waarden, wat zijn eventuele effecten op de milieukwaliteit wat zijn vereiste investeringen en verwachte rendementen? Kortom, naast de communicatieve rol is er de cruciale rol van landschapsontwerpen bij het formuleren van onderzoeksvragen.

Nederland is een schoolvoorbeeld van een land waar men bestaande landschappen of nog te winnen land aan durfde te passen en zelfs volledig “from scratch” op de tekentafel vorm te geven. Zo zijn de oude (16^e eeuwse) droogmakerijen als de Beemster gevormd, de 20^e eeuwse IJsselmeerpolders, zo is in een deel van Zeeland na de ramp van 1953 en in de vele andere landinrichtings- en reconstructiegebieden door landschapsontwerpers gepoogd een functioneel en aantrekkelijk landschapsbeeld te creëren met o.a. toonaangevende ontwerpers als Benthem en De Jonge. (De Visser, 1998/2003). Ook nu en in de toekomst lijkt, met de voorbeelden natuurontwikkelingsprojecten of met de nieuwe opgaven voor waterberging, kustversterking, rivierverruiming, reconstructie van verouderde landbouwgebieden of glastuinbouw, een geïntegreerd ontwerp op regionaal niveau van wezenlijk toegevoegde waarde.

Financieel-economische- en sturingsvraagstukken

Financieel-economische onderzoek, maatschappelijke kosten - baten

Natuur en landschap hebben veel waarden voor individu, groep en samenleving. Behoud, herstel en beheer vragen ook om offers: de directe of indirecte kosten (bijv. ontgane inkomsten van boeren). Wat baten betreft zijn die veelal moeilijker te materialiseren dan de kosten. De vraag is dus allereerst wat eventueel in geld is uit te drukken (te monetariseren) en wat niet en of daarvoor eventueel andere zinnige indicatoren bestaan. Een ander, meer politiek, vraagstuk betreft de actuele verdeling van lusten en lasten en of die wel recht doet aan een eerlijke verdeling van kosten en baten? Een vraag in het verlengde daarvan is of overheden en NGO’s alle kosten moeten blijven dragen, of dat er meer aan belanghebbende marktpartijen en marktmechanismen moet worden gelaten. Wie zijn degenen die het meest profiteren van natuur- en landschapswaarden (recreatie-ondernemers, huizenverkopers?). Waar kan via heffingen, subsidies of fiscale instrumenten een evenwichtiger herverdeling bereikt? Dit verklaart het belang van een evenwichtige financieel-economische analyse of een ruimer opgevatte maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA).

In de laatste decennia is meer aandacht is gekomen voor financieel-economische analyses, nadat ooit Hueting (1970) al een eerste gooi heeft gedaan voor milieukosten en -baten. Nadien zijn bijvoorbeeld De Groot (1992), in internationale context Costanza *et al.* (1997) en wederom in eigen land onder andere Ruygrok en anderen (1999 e.v.) bezig geweest een evenwichtiger benadering te ontwikkelen voor natuur. Die aanpak beweegt zich van een simpele kosten baten analyse in financiële termen naar een veel completere maatschappelijk kosten-

batenanalyse (MKBA). Men kan van de realiteitszin van een theoretische prijsbepaling of een eventueel verkeerd gebruik van de uitkomsten het zijne denken. Toch lijken de voordelen van een prudente MKBA-benadering volgens de auteur groter dan de nadelen, omdat het de economisch-financiële ordes van grootte in kaart brengt, evenals van de constellatie van betalende en profiterende partijen. Inmiddels is men (a) beter in staat baten en kosten te identificeren, (b) een deel daarvan te monetariseren, (c) belanghebbenden en hun (potentiële) voor- en nadelen van natuur en landschap resp. het –beheer te identificeren en ten slotte (d) de totaalsom te maken. Vaak blijkt dat de baten van natuur en landschap de kosten verre te boven gaan (zie diverse publicaties Ruijgrok c.s.; Bade, z.j.), al is er op gevolgde methoden, kentallen en uitkomsten wel kritiek mogelijk (voor een goed overzicht: Stolwijk, 2004 en Melman *et al*, 2010). Recent is onder auspiciën van de UNEP een internationaal initiatief gelanceerd waar een evenwichtige benadering van de mogelijkheden en kennislacunes uit spreekt (TEEB- The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policymakers, 2009).

Sturingsvraagstukken

N&L-beleid is daar relevant waar het iets wil bereiken dat niet vanzelf gaat en helpt dingen te verbeteren die niet automatisch effectief en efficiënt verlopen. In een ingewikkelde constellatie van beleidsdoelen en strategieën, met meerdere overheden (departementen) en overheidslagen, marktpartijen en publiek heet zo iets tegenwoordig een *sturingsopgave*. Sturingsvraagstukken (waar zit weerstand, wat is het meest effectieve en efficiënte aanpak, welke instrumenten zijn geschikt) vormen intussen een eigen onderzoeksveld. Bestuurskundigen volgen het beleidsproces vanaf de conceptie van het beleid tot de uitvoering ervan, analyseren knelpunten en alternatieve oplossingen .

Het is een onderzoeksveld van groeiend belang geworden. (bijv. Glasbergen, 1989; Leroy, 1990; Kuindersma, 2002). Beleidsanalyses laten zien dat het zelden of nooit vanzelf gaat als Den Haag eenmaal een nota of wet heeft afgescheiden. De doorwerking op lagere bestuurlijke niveaus blijkt vaak te haperen door desinteresse, onwil of onvoldoende middelen en bevoegdheden. Verder zijn marktpartijen en burgers ook vaak niet erg te bewegen tot snelle en volledige medewerking. Bij sturing hoort ook kennis van de aard en effectiviteit van instrumenten, waaronder wetten en regels. Nationale en Europese wet- en regelgeving vraagt dus ook specifieke juridische kennis (Kuindersma *et al*, 2004; Kistenkas, 2007).

De leerpunten

- Kennis en onderzoek zijn in een kennisintensieve maatschappij sowieso belangrijker geworden. In het complexe veld van N&L-behoud, -herstel en -ontwikkeling met interacties met milieu, ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook met financieel-economische, bestuurlijke, juridische omstandigheden is inbreng van veel disciplines vereist.
- We zien een aanvulling op ecologische en landschapskennis van mens- en maatschappijwetenschappelijke kennis. Men werkt van “binnen naar buiten” (Van Mansvelt & Klijn, 2008), beginnend bij N&L-doelen zelf, maar verder kijkende naar bijv. motieven en wensen van mensen en hoe de maatschappij/de politiek, zorg, beleid en effectieve sturing kan realiseren met oog voor ander ruimtegebruik. Aanvullend op ecologische en landschapskundige kennis zien we aandacht voor disciplines die de omgang van de mens met het landschap bestuderen: sociologie, economie bestuurskunde, juridische kennis. Daarmee wordt de kennis van de gehele beleidsketen completer en complexer.
- (Land)schapsecologische concepten zijn sterk sturend bij de keuze van natuurtypen, de vereiste abiotische en/of beheerscondities, de ruimtelijke rangschikking (grootte, verbinding) van natuurgebieden en de herwaardering van dynamiek. Die concepten zijn

complementair aan elkaar. Discussies over de meest wenselijke natuur (bijv. wildernis vs. boerennatuur) zijn vaak ideologisch.

- Landschapsdisciplines, anders dan landschapsecologie werken minder vanuit overkoepelende concepten; zij hebben zich vooral beziggehouden met reconstructies van ontstaan, inventarisaties van patronen en waarderingssystematieken.
- Omgevingspsychologisch en sociologisch onderzoek hebben de perceptie en waardering door “gewone mensen” onderzocht.
- Omdat grondgebruik in Nederland voortdurend verandert en aan de toekomst aangepast wordt en vanwege de noodzaak tot integrale en multifunctionele gebiedsinrichting is de rol van landschapontwerpers belangrijk. Het ontwerpen heeft bovendien communicatieve betekenis in de dialoog met betrokkenen en kan kennisvragen helpen agenderen.
- Waar beleidrealisatie en de knelpunten daarbij in een zakelijke sfeer worden bediscussieerd zijn maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) en analyses van sturingsvragen een logische uitbreiding van het onderzoek.

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2009

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2009

- 126 *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130 *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131 *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderz.
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Adv. Natuur & Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138 *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139 *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140 *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141 *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142 *Vreke, J.A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143 *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144 *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145 *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146 *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147 *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148 *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149 *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150 *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151 *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152 *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153 *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink (2010).* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154 *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155 *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156 *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157 *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158 *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159 *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160 *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttkik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161 *Deneer, J.W. & R. Kruijine. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162 *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163 *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning.
- 164 *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165 *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen.* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken.
- 166 *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169 *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171 *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold.* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied

2010

- 174** *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 180** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 181** *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*
- 182** *Oenema, O., P. Bikker, J. van Harn, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'.
- 183** *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaringen uit het buitenland
- 184** *Dirx, G.H.P. (red.).* Quick responsefunctie 2009. Verslag van de werkzaamheden.
- 185** *Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten & M.J. Voskuilen.* Grondprij斯卡arten 1998-2008
- 186** *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianouridis, H. Leneman & M.P.W. Sonneveld.* Rol en betekenis van commissies voor gebiedsgericht beleid.
- 187** *Temme, A.J.A.M. & P.H. Verburg.* Modelling of intensive and extensive farming in CLUE
- 188** *Vreke, J.* Financieringsconstructies voor landschap
- 189** *Slangen, L.H.G.* Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap
- 190** *Knotters, M., G.B.M. Heuvelink, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* A disposition of interpolation techniques
- 191** *Hoogeveen, M.W., P.W. Blokland, H. van Kernebeek, H.H. Luesink & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 1990 en 2005-2008
- 192** *Beekman, V., A. Pronk & A. de Smet.* De consumptie van dierlijke producten. Ontwikkeling, determinanten, actoren en interventies.
- 193** *Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, A.T. de Blaeij, J. Vader & J. van Dijk.* Baten van de EHS; De locatie van recreatiebedrijven
- 194** *Veeneklaas, F.R. & J. Vader.* Demografie in de Natuurverkenning 2011; Bijlage bij Wot-paper 3
- 195** *Wascher, D.M., M. van Eupen, C.A. Mûcher & I.R. Geijzendorffer.* Biodiversity of European Agricultural landscapes. Enhancing a High Nature Value Farmland Indicator
- 196** *Apeldoorn van, R.C., I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij.* Natuurgebieden in Europa: bescherming en financiering
- 197** *Brus, D.J., R. Vasat, G. B. M. Heuvelink, M. Knotters, F. de Vries & D. J. J. Walvoort.* Towards a Soil Information System with quantified accuracy; A prototype for mapping continuous soil properties
- 198** *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen, m.m.v. M.H. Borgstein, E.J. Bos & P. van der Wielen.* Verantwoording van de methodiek Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 199** *Bos, E.J. & M.H. Borgstein.* Monitoring Gesloten voer-mest kringlopen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 200** *Kennismarkt 27 april 2010;* Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten Planbureau voor de Leefomgeving.
- 201** *Wielen van der, P.* Monitoring Integrale duurzame stallen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 202** *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen.* Monitoring Functionele agrobiodiversiteit. Achtergrond-document bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 203** *Jongeneel, R.A. & L. Ge.* Farmers' behavior and the provision of public goods: Towards an analytical framework.
- 204** *Vries, S. de, M.H.G. Custers & J. Boers.* Storende elementen in beeld; de impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht.
- 205** *Vader, J. J.L.M. Donders & H.W.B. Bredenoord.* Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 206** *Jongeneel, R.A., L.H.G. Slangen & N.B.P. Polman.* Groene en Blauwe Diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en instrumenten
- 207** *Letourneau, A.P., P.H. Verburg & E. Stehfest.* Global change of land use systems; IMAGE: a new land allocation module
- 208** *Heer, M. de.* Het Park van de Toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 209** *Knotters, M., J. Lahr, A.M. van Oosten-Siedlecka & P.F.M. Verdonschot.* Aggregation of ecological indicators for mapping aquatic nature quality. Overview of existing methods and case studies.
- 210** *Verdonschot, P.F.M. & A.M. van Oosten-Siedlecka.* Graadmeters Aquatische natuur. Analyse gegevenskwaliteit Limnodata
- 211** *Linderhof, V.G.M. & Hans Lenema.* Quickscan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur
- 212** *Leneman, H., V.G.M. Linderhof & R. Michels.* Mogelijkheden voor het inbrengen van informatie uit de 'KRW database' in de 'KE database'
- 213** *Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga & D. Rudrum.* Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden; Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in twee gebieden in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen
- 214** *Hoogland, T., R.H. Kemmers, D.G. Cirkel & J. Hunink.* Standplaatsfactoren afgeleid van hydrologische model uitkomsten; Methode-ontwikkeling en toetsing in het Drentse Aa-gebied.
- 215** *Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os.* Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw
- 216** *Kramer, H., J. Oldengarm en L.F.S. Roupioz.* Nederland is groener dan kaarten laten zien; Mogelijkheden om 'groen' beter te inventariseren en monitoren met de automatische classificatie van digitale luchtfoto's
- 219** *Boer, T.A. de.* Waardering en recreatief gebruik van Nationale Landschappen door haar bewoners
- 220** *Leneman, H., A.D. Schouten & R.W. Verburg.* Varianten van natuurbeleid: voorbereidende kostenberekeningen; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 227** *Kleunen A. van, K. Koffijberg, P. de Boer, J. Nienhuis, C.J. Camphuysen, H. Schekkerman, K.H. Oosterbeek, M.L. de Jong, B. Ens & C.J. Smit.* Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2007 en 2008

2011

- 221** *Knegt, B. de, J. Clement, P.W. Goedhart, H. Sierdsema, Chr. van Swaay & P. Wiersma.* Natuurkwaliteit van het agrarisch gebied
- 222** *Kamphorst, D.A. en Mark van Oorschot.* Kansen en barrières voor verduurzaming van houtketens
- 230** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 231** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 232** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 233** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 234** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 235** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 237** *Harms, B. & M.M.M. Overbeek.* Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 239** *Klijn, J.A.* Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011