

Wot-paper 6, april 2011

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in Wot-werkdocument 239: *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

ISSN 1879-4688

Project WOT-04-006-101

© 2011

Martin Woestenburg  
Woestenburg tekst en uitleg,  
www.woestenburg.nl  
Jan Klijn, Klijn Advies  
Vijverberg 12, 3911 JP Rhenen

## Wisselend getij

### Natuur- en landschapsbeleid in heden en verleden

Martin Woestenburg (Woestenburg tekst en uitleg)  
Jan Klijn (Klijn Advies)

**Natuur en landschap zijn gratis, vinden de meeste Nederlanders. Ze worden in Nederland als collectieve waarden beschouwd die vragen om bescherming tegen de economische, technische en demografische ontwikkelingen. Aan het einde van de twintigste eeuw ontwikkelt zich een breed gedragen sector binnen maatschappij en overheid, die beleid ontwikkelt, onderzoek doet, draagvlak creëert en wetten en regels formuleert. In de eenentwintigste eeuw verandert er veel: de economie is in crisis, het klimaat verandert, en de bevolking van Nederland verandert van samenstelling en overtuiging. Deze onvergelykbare maar samenhangende problemen zorgen dat dat beleid en die sector voor nieuwe opgaven staan. In deze paper wordt onder de titel *Wisselend getij* onderzocht of het verleden lessen herbergt voor de toekomst.**

#### In volle vaart naar een volwassen beleidsterrein

Burgerinitiatieven staan aan de wieg van de sector voor natuur en landschap die zich in de loop van de twintigste eeuw ontwikkelt. In de laatste drie decennia ontstaat een ware beleids-explosie die leidt tot een enorme groei en professionalisering, waarin kennis een belangrijke rol speelt. Zo ontstaat een goed georganiseerde sector voor natuur en landschap met een sterke inbedding in beleid, onderzoek, onderwijs en maatschappij. Naast het bestaande bolwerk van de landbouwsector is er aan het einde van de twintigste eeuw een nieuw bolwerk van natuur en landschap.

#### Een langzame aanloop

Nederlanders beschouwen natuur en landschap lange tijd als vijand of puur wingewest. Gevaarlijk zijn de overstromingen en overstuivingen, de roofdieren, de concurrentie om voedsel, en de plagen en ziektes voor landbouwgewassen en mensen zelf. Maar waar het kan, probeert de mens de natuur naar zijn hand te

zetten. Om voedsel te verbouwen maakt men het landschap geschikt voor de landbouw, om veiligheid te waarborgen temt men de zee en de rivieren, en om de natuur te bedwingen bejaagt men het wild en roeit men lastige dieren en plagen uit.

Pas aan het einde van de negentiende eeuw gaan mensen aandacht besteden aan de ecologische en landschappelijke kwaliteiten. Burgers nemen als eersten het initiatief om die intrinsieke waarden van natuur en landschap te beschermen. In 1861 wordt in Frankrijk een bos bij Fontainebleau uitgeroepen tot natuurreservaat, in 1870 de Drachenfels in Duitsland en in 1872 de Yosemite Valley in de Verenigde Staten. In Nederland volgt schoolmeester Jac. P. Thijssse het buitenlandse voorbeeld door in 1905 de Vereniging Natuurmonumenten op te richten. Met de aankoop van het Naardermeer als eerste beschermde natuurreservaat zet Natuurmonumenten een trend. Nieuwe natuurreservaten volgen, van 1926 tot 1936 worden elf Provinciale Landschappen opgericht, en Staatsbosbeheer richt zich naast de bosbouw ook op natuurbeheer. Voorzichtig komen ook de eerste initiatieven tot een overheidsbeleid voor natuur en landschap. Er ontstaat een bescheiden natuurwetgeving, zoals de Natuurschoonwet (1928) en de Vogelwet (1936).





Na de Tweede Wereldoorlog verflauwt de aandacht voor natuur en landschap. Met de wederopbouw ligt de nadruk op het zorgen voor werk, woonruimte en voedsel voor de sterk gegroeide Nederlandse bevolking. Door woningbouw, industrialisatie en de intensiverende landbouw neemt de druk op natuur en landschap explosief toe. De aanleg van Europort gaat ten koste van natuurgebied De Beer, grootschalige ruilverkavelingen rationaliseren cultuurhistorisch interessante en extensief beheerde seminatuurlijke landschappen, en na de Watersnoodramp van 1953 bouwen beschermende waterbouwwerken die de natuurlijke kustlijn sterk verkorten en verstevigen. In die opstuwende economische vooruitgang spelen natuur en landschap een ondergeschikte rol.

### Beleidsexplosie met kennis

De laatste drie decennia van de twintigste eeuw zijn doorslaggevend voor de manier waarop we nu aandacht besteden aan natuur en landschap. Vanaf de jaren zestig groeit het besef dat er grenzen zijn aan de groei, zoals de Club van Rome het in 1972 formuleert. In Nederland geldt het Natuurbeschermingsjaar 1970 als keerpunt. De toenemende schaarste aan groen en rust, en de achteruitgang van de biodiversiteit en het cultuurhistorische landschap wordt steeds meer als een probleem ervaren. Het is druk geworden in Nederland. Rond 1900 is er met een bevolking van ruim vijf miljoen nog zo'n 1.700 vierkante meter natuur en bos per inwoner, rond 1950 is dat gedaald tot ongeveer 500 vierkante meter. De toenemende vrije tijd en het autobezit zorgen er met de sterk groeiende recreatiesector voor dat natuur en landschap niet alleen voor het welzijn maar ook economisch belangrijker worden.

Vanuit dat groene bewustzijn ontstaat in die decennia een ware beleidsexplosie op het gebied van milieu, natuur en landschap. Tientallen nota's en wetten worden opgesteld, op nationaal niveau en op Europees niveau, en de natuur- en milieubeweging groeit als kool. Aan het einde van de twintigste eeuw zijn er tientallen professionele organisaties die zich met natuur en landschap bemoeien, van het milieu tot vlinders of het IJsselmeer. Een organisatie als Natuurmonumenten groeit – op de top van de populariteit – met bijna een miljoen leden uit tot een publieksleveling. Die organisaties groeien uit tot professionele instituten met een sterke organisatie, en vormen een krachtige lobby voor natuur en landschap.

### Bolwerk voor 'ver-thema's'

Zo vormen natuur en landschap aan het einde van de twintigste eeuw een volwassen beleidsterrein, dat stevig is ingebed in de maatschappij en in alle lagen van de overheid, van de gemeenten tot aan de Europese Unie. De nieuwe sector vormt een bolwerk dat vergelijkbaar is met dat van de machtige landbouwsector. Ook daar is er een sterke verweving tussen beleidsmakers, wetenschappers en de mensen in de praktijk. De veel geroemde wisselwerking in de landbouw tussen wetenschap, voorlichting en beleid is ook in de sector van natuur en landschap duidelijk zichtbaar. Er ontwikkelt zich een eigen jargon, met nieuwe termen voor de bedreiging van natuur en landschap: vergiftiging, verdroging, vermesting, versnippering, verstening en verglazing. In jargon worden die tot 'ver-thema's' verkort.

Kennis speelt in de nieuwe sector een belangrijke rol. De ver-thema's staan vaak voor ingewikkelde processen die alleen door experts als planten- en dierecologen of fysisch en historisch geografen goed zijn te duiden. Die experts nemen dan ook steeds vaker een belangrijke rol in de overheidsdiensten die zich bezig houden met natuur en landschap, maar ook in de particuliere natuur- en landschapsorganisaties. Door de beleidsexplosie neemt ook de wet- en regelgeving toe, en daarmee het belang van juristen. Juridische verplichtingen die voortkomen uit de nieuwe natuurwetten en -regels zorgen ook voor een enorme groei aan particuliere onderzoeksbureaus.

### Succesvolle strategie raakt omstreden

De nieuwe sector ontwikkelt een offensieve strategie. Dat kan door de groeiende welvaart in Nederland, het groeiende draagvlak voor natuur en landschap, en door de verminderde landhonger vanuit de landbouwsector. Bevlogen ecologen zorgen voor nieuw beleid dat zich naast de bescherming van bestaande natuurgebieden richt op ontwikkeling van nieuwe natuur die robuust en aaneengesloten is. De sector – beleid, onderzoek en beheer – sluit de rijen. Centraal in de gedeelde ambitie staat de in 1990 gelanceerde langetermijnstrategie om een landelijk netwerk van aaneengesloten natuurgebieden te verwezenlijken in 2018, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Vergelijkbare plannen worden later op Europees niveau uitgewerkt voor Natura 2000.

Dit offensieve natuur- en landschapsbeleid lijkt tot aan het einde van de twintigste eeuw succesvol. De EHS is een eenvoudig en wenkend perspectief, dat dankzij de politieke en maatschappelijke consensus en het beschikbare geld voortvarend wordt opgepakt. Aansprekende voorbeelden zijn de natuurontwikkeling in de Millingerwaard in de Gelderse Poort, met de terugkeer van de bever en een sterk groeiend aantal dagtoeristen, en Plan Tureluur op Schouwen-Duiveland, waar Zeeuwse landbouwgrond plaats maakt voor de ontwikkeling van moerassen en schorren. Een belangrijke inspiratie voor de natuurontwikkeling is het natuurgebied de Oostvaardersplassen bij Almere, met zijn in korte tijd spontaan gegroeide wildernis. Natuurbeheerders zetten daar grote kuddes wilde paarden, runderen en herten in voor een zo natuurlijk mogelijk beheer. Het grootste ecologische succes is voor hen de terugkeer van de zeer bedreigde zeearend.

Ondanks het wenkende perspectief van de EHS en het enthousiasme voor de natuurontwikkeling ontstaat er een tweestromenland in het natuurbeheer. "Wildernisnatuur" wordt het nieuwe begrip voor de via processen gestuurde natuurontwikkeling en de EHS, in tegenstelling tot de "arcadische natuur" van Jac. P. Thijsse die meer is gericht op het beschermen van soorten en gebieden, ook die in het agrarische landschap. De wildernisnatuur is bij het publiek niet onomstreden, wat blijkt als er tot groot ongenoegen van burgers in de winter grote grazers in de Oostvaardersplassen sterven. De wildernisnatuur zorgt daarmee voor een waterscheiding tussen ecologische experts zelf, met vaak heftige discussies over de ecologische meerwaarde van natuurontwikke-



ling en agrarisch natuurbeheer, maar ook tussen die experts en de modale Nederlander en zijn volksvertegenwoordiger.

### Nieuwe winden

Net als de sector voor natuur en landschap zijn zaakjes goed voor elkaar lijkt te hebben, zo rond de millenniumwisseling, ontstaat er een kentering in de tijdgeest. Zowel binnen als buiten de sector groeit de kritiek op de offensieve strategie en de wildernisnatuur. Het bedrijfsleven ziet natuur en landschap zelfs als een belemmering voor de economische ontwikkeling van Nederland. De sector past zich aan met een charmeoffensief en een zakelijker imago. Tegelijkertijd decentraliseert de nationale overheid het natuur- en landschapsbeleid, maar blijven de centrale regels uit Brussel ook gelden. Bovendien ontstaan er allerlei nieuwe opgaven door de klimaatverandering, de bevolkingskrimp, en niet in de laatste plaats de economische crisis.

### Efficiency leidt tot bureaucratie

In de eenentwintigste eeuw verzakelijkt de cultuur. De mens speelt vooral als consument en gebruiker van natuur en landschap een belangrijke rol. De idealen van de maakbare samenleving en de verzorgingsmaatschappij uit de jaren zeventig passen hier niet bij. Er ontstaat verzet tegen het offensief van de sector voor natuur en landschap. De aankoop van goede landbouwgrond voor de EHS roept weerstand op bij de landbouw, en bouwplannen stuiten op verzet van natuurorganisaties die met Europese natuurwet- en regelgeving in de hand lange juridische procedures beginnen. Hiermee ontstaat bij ondernemend Nederland het idee dat het land “op slot” zit, en dat natuur en landschap een bedreiging vormen voor de economische vooruitgang. Met de economische crisis van 2008 wordt dat door de politiek opgepakt met de Crisis- en Herstelwet om procedures te verkorten en aanbestedingen te versnellen.

Er rijzen ook vraagtekens bij de successen van de natuur- en landschapssector. De sterke concentratie van aandacht, geld en instrumenten op de EHS en de natuurontwikkeling houdt in dat er voor natuur en landschap op bijvoorbeeld agrarische grond weinig aandacht, geld en instrumenten zijn. Critici, waaronder ook ecologen, plaatsen tegenover het succes van de nieuwe paartjes broedende zeearenden de aanhoudend afnemende aantallen weidevogels, met als traditioneel boegbeeld de grutto waarvoor Nederland internationaal een belangrijke verantwoordelijkheid heeft. Dat tekent een ideologische stammenstrijd tussen ecologen. Bij de groeiende aandacht voor de economische betekenis van natuur en landschap wordt ook de roep om een kosten-batenanalyse van de investeringen in de natuursector luider.

Er ontstaat ook een verstarring van beheer en beleid. In de kennisintensieve sector van natuur en landschap ontstaat gaandeweg een ingewikkeld en technocratisch systeem om zowel de ecologische als de sociaaleconomische gevolgen van het beleid te volgen en te controleren. Beheerders worden afgerekend op “natuurdoeltypen”, nauwgezet omschreven aantallen planten, dieren en hectares natuurgebied die elk jaar gerapporteerd moeten worden om aan beheersvergoedingen van provincie, rijk of

Europa te voldoen. Beheer, juridische bescherming en vergoedingen worden gekoppeld aan monitoringsystemen om beheerders te controleren. De optelsom van goede bedoelingen mondt uit in een gesloten en voor derden moeilijk te doorgronden systematiek, door critici ook wel een ‘scientocratie’ genoemd.

### Bestuurlijke paradox

In de zakelijke cultuur aan het begin van de eenentwintigste eeuw past een overheid die niet langer alles zelf regelt, maar juist meer neerlegt bij de markt en de maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid hanteert dan ook het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet”. De uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid komt grotendeels onder de regie van de provincies te liggen, waarbij boeren, natuurorganisaties en particulieren nadrukkelijk een taak krijgen in de uitvoering van het beleid. Dit maakt van de overheid in plaats van een leider een begeleider, en in plaats van de hoofdrolspeler één van de spelers in het proces. De sturingsfilosofie ontwikkelt zich in het jargon van government naar governance.

Die decentralisatiegedachte staat deels haaks op de groeiende invloed van de Europese Unie op het natuur- en landschapsbeleid. Europese wet- en regelgeving als de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000 zijn juridisch bindend voor Nederland, en hebben daardoor directe invloed op het beleid. Landschapsbeheerders boeren en zelfs natuurbeheerders hebben bijvoorbeeld soms moeite met de strikte soortenbescherming van de Europese richtlijnen, omdat die lang niet altijd aansluit bij de dynamiek van natuur en landschap in een bepaald gebied. In Nederland ontstaan soms lange juridische procedures tegen bouwplannen, met de korenwolf als bekendste voorbeeld. De rijksoverheid wordt hierop aangesproken door het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Dat maakt dat het rijk in een bestuurlijke paradox zit.

### Nieuwe opgaven

De motieven van overheid en burgers om zich met natuur en landschap te bemoeien, zijn in de loop van de twintigste eeuw veranderd. Wat begint met de bescherming van waardevolle natuur en landschappen in een verstedelijkte en moderniserende wereld vanuit ethische en esthetische motieven, krijgt vanaf de jaren zeventig een bredere lading door de wereldwijde milieuproblematiek – zeg maar: de strijd om de aarde te redden. Zo krijgen natuur en landschap een breder belang. Na de jaren zeventig komt daar ook de massarecreatie bij, met de mens als doelgroep en gebruiker van natuur en landschap. Maatschappelijk draagvlak wordt daardoor belangrijker dan ooit. Dat past in de ontwikkeling van de samenleving en de overheid – van gezagstrouw burger naar veeleisend consument en van government naar governance.

Nederland staat in het begin van de eenentwintigste eeuw voor een aantal nieuwe en grote opgaven. Duidelijk wordt dat Nederland voor op korte maar vooral op de langere termijn te maken krijgt met de grote sociaaleconomische en landschappelijke gevolgen van de klimaatverandering en met ingrijpende demografische veranderingen als vergrijzing en krimp. De klimaatsverandering zorgt voor een nieuwe en ingrijpende wateropgave, waarvoor in 2007 een Deltacommissie nieuwe stijl



wordt opgericht. Krimp en vergrijzing zorgen, vooral in de meer perifeer gelegen gebieden, dat mensen natuur en landschap anders gaan gebruiken, met als schrikbeeld het leeglopend platteland. In 2008 komt daar nog een voor natuur en landschap zeer belangrijke verandering bij, namelijk de economische crisis. Die raakt direct de portemonnee van alle overheden en van overheidsorganisaties als Staatsbosbeheer, en indirect ook die van natuurorganisaties als Natuurmonumenten die afhankelijk zijn van hun leden. Daarnaast keert de vraag terug of we niet meer grond nodig hebben voor de landbouw, met de groeiende wereldbevolking, de voedselproductie ontregelende klimaatverandering en de groeiende behoefte aan bio-energie.

### Wind uit de zeilen

Rond de millenniumwisseling lijkt het succes van de relatief nieuwe sector voor natuur en landschap dus te haperen. De nieuwe sociaaleconomische opgaven versterken het idee dat het maatschappelijke tij voor natuur en landschap is gekeerd. Binnen de sector groeit een strategische en deels ideologische strijd tussen de verdedigers van de zichzelf regulerende wildernisnatuur en de adepten van extensief beheerde seminatuurlijke agrarische landschappen. Daarbuiten roeren zich cultuurhistorici en aardwetenschappers zich tegen de overmacht aan ecologen. Burgers en politici uiten hun onvrede over beheersopvattingen die volgens hen niet al te diervriendelijk zijn, zoals in de Oostvaardersplassen. Zowel het succes van het natuurbeleid als het gebrek aan succes is reden voor verminderde steun. Men associeert natuurontwikkeling nogal eens met hoge kosten voor ecologenhobby's.

Zo ontwikkelt zich een heel tableau van factoren die een kentering in de tijdgeest aangeven, net als de sector zijn zaakjes voor elkaar lijkt te hebben. Efficiency en maatschappelijk draagvlak zijn nu de nieuwe toverwoorden. Er komt meer nadruk op de financiële en maatschappelijke haalbaarheid van het beleid en op de maatschappelijke en economische functies van natuur en landschap. Dat vertaalt zich in een groeiende aandacht voor bijvoorbeeld de gezondheid van mensen, de leefbaarheid van wijken en de natuurbeleving. Natuurorganisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten spelen hierop in met recreatieve concepten, zoals GPS-struinroutes en het Boomkroonpad. Dat past in de meer zakelijke en op mensen gerichte cultuur, waarin ook natuurorganisaties bedrijfsmatig en publieksgericht gaan opereren.

### Getij kent geen ruststand

Het zijn onzekere tijden, anno 2011. Ook voor het beleid voor natuur en landschap zijn er geen vanzelfsprekende oplossingen en maatregelen. Zelfs het succesvolle en veelbelovende beleid dat twintig jaar geleden is ingezet voor de EHS, is nu onderhevig aan tal van onzekerheden door ontwikkelingen als de klimaatverandering en de economische crisis. Dat wordt versterkt door maatschappelijke, politieke en economische onzekerheid. Binnen de sector voor natuur en landschap ontwikkelen ecologen ideeën voor een meer flexibel ingerichte EHS, die meer ingesteld is op de dynamiek van de klimaatverandering. De grote vraag is of zo'n puur op ecologische en landschappelijke merites

ingestoken aanpak wel past bij de opgaven die zich aandienen voor de eenentwintigste eeuw.

De sector ziet zich medio 2011 genoopt naar buiten en ver naar voren te kijken. Nu mensen zich bewust zijn van de intrinsieke waarde van natuur en landschap – en dat is een succes van de natuurbeweging – kan er meer nadruk komen te liggen op de sociale, culturele en economische betekenis ervan, en het menselijk belang. Een belangrijke vraag die steeds naar voren komt, is hoe toekomstbestendig het beleid is. Is het natuur- en landschapsbeleid wel bestand tegen de grote dynamiek van de economische crisis, de klimaatverandering en de demografische veranderingen in Nederland? Daarbij is in de afgelopen tien jaar steeds belangrijker welke materiële en immateriële betekenis Nederlanders geven aan natuur en landschap, en welke rol natuur en landschap speelt voor de Nederlandse maatschappij. Daarom is er voor het begeleiden van het natuur- en landschapsbeleid sociaaleconomische kennis nodig, als aanvulling op de eerder zo belangrijke ecologische en landschappelijke kennis.

Duidelijk is dat de maatschappij minder beïnvloedbaar is door een bolwerk van experts en een overheid die vanuit autoriteit opereert. Natuur en landschap zijn meer dan ooit afhankelijk van de goodwill onder de mensen. Daarvoor is educatie en communicatie onontbeerlijk. Na de ontwikkeling een succesvolle, natuurwetenschappelijke en juridische basis voor ecologisch en landschappelijk beleid in de afgelopen decennia, is het nu vooral zaak om te zorgen dat ook de toekomstige generaties interesse, inzicht en liefde ontwikkelen voor natuur en landschap. Laten we het draagvlakbeheer noemen. Er zijn ook grote verschillen tussen de generaties die de sector natuur en landschap hebben helpen opbouwen en de nu opgroeiende generaties. Voor een toekomstbestendig natuur- en landschapsbeleid is het uitermate belangrijk dat juist die generaties zich herkennen in de maatregelen die worden genomen. De educatie en communicatie zal dan ook vooral interactie moeten zijn. De sector en de overheid zullen samen met de Nederlanders een flexibel beleid moeten ontwikkelen, dat past bij die nieuwe omstandigheden. Dat zal een beleid moeten zijn dat zich aanpast aan het voortdurend veranderende toekomstbeeld wat Nederlanders in deze tijden van klimaatverandering en economische crisis hebben.

### Colofon

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Het onderzoek in deze paper is het resultaat van een gezamenlijke onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de WOT Natuur & Milieu, en is voor een deel gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). De paper draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties, in het bijzonder de Natuurverkenning 2011.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
t (0317) 48 54 71, f (0317) 41 90 00  
info.wnm@wur.nl, www.wotnatuurenmilieu.wur.nl