

De toekomst van het Nederlandse bos- en natuurbeleid: zoeken naar nieuwe evenwichten

— Arno Willems, Bas Arts en Evelien Verbij,
leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid WUR

In het voorjaar van 2007 organiseerden de Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid en het Bosschap een lezingen- en discussiereeks met als titel: Heden en toekomst van het Nederlandse Bos- en natuurbeleid. Op vijf avonden traden telkens twee sprekers op, uit wetenschap, beheer, beleid of onderzoek, voor gemiddeld zo'n 60 studenten en mensen uit de praktijk. Het onderwerp leeft, kortom, nog steeds.

Natuur onder druk

De natuur in Nederland staat onverminderd onder druk. De rapportages van het Milieu- en Natuurplanbureau tonen dat overduidelijk aan. Tegelijkertijd is het natuurbeleid onderwerp van bestuurlijke vernieuwing geweest. Er heeft de afgelopen jaren een integratie van het natuurbeleid in andere beleidsterreinen plaatsgevonden en bovendien zijn de verantwoordelijkheden verder over de verschillende bestuurslagen verdeeld (van regio tot EU). Maar dat heeft voorsnog niet of nauwelijks de druk op de natuur kunnen wegnemen! De Rijksoverheid - in casu LNV - heeft wat betreft het vergroten van het natuurareaal en het verbeteren van de natuurkwaliteit een belangrijke taak te volbrengen: het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Maar hoe wenselijk is het dan dat de provincies steeds meer invloed op deze taakstelling hebben gekregen, o.a. via het ILG? Kijken we naar andere beleidsterreinen - bijvoorbeeld het rijkswe-gennet of onze economische hoofdstructuur (die andere EHS) - dan zien we wel degelijk

centrale sturing. Waarom de EHS dan niet? Het dilemma dringt zich op of verdere integratie en decentralisatie van het natuurbeleid nog nodig is en of niet juist weer een meer centrale, sectorale en offensieve benadering is gewenst, waarbij de natuur nadrukkelijk het primaat heeft.

Hét natuurbeleid voor iedereen?

De definitie van natuur en de waarden die er aan worden toegekend lopen ver uiteen, bij deskundigen, bij gebruikers en ook in beleidsconcepten. Sommigen gaan uit van maakbaarheid en herstel mogelijkheden van natuur op wetenschappelijke basis. Het Handboek Natuurdoeltypen is een voorbeeld van een dergelijke benadering. Dit Handboek geeft richting aan de aanwijzing van doeltypen en de gewenste realisatie van natuurtypen. Maar die benadering kent ook tegenstanders. Hebben we wel genoeg kennis om het zo aan te pakken en is het absoluut noodzakelijk om een dergelijke eenheid in natuurbeheer na te streven? Of zouden we juist een grotere pluriformiteit in natuurbeheervormen moeten toestaan? Het natuurbeleid heeft een sterke ruimtelijke component. Dat is vanwege onze strakke plannologie en druk op de ruimte zeer voorstelbaar. De volgens de plannen te realiseren natuur heeft echter eigenschappen die daar slecht bij passen. Fauna verplaatst zich, natuurontwikkeling verloopt niet altijd voorspelbaar en is bovendien afhankelijk van 'randvoorwaarden', sommige natuurtypen kennen in de tijd wisselende mozaïekstructuren, etc. **Natuur is geen goed dat op een plek kan worden vastgelegd, zoals dat bij wegen het geval is.** Dát is wel een essentieel verschil tussen de beide EHS'en. Het sturingssysteem dient gekoppeld te zijn aan dat essentiële element, anders ontstaat er wrijving die niet bepaald tot glans leidt.

Millimeteren of procesbegeleiding

De sturing en beoordeling van natuurrealisatie vanuit de overheid wordt nu gekenmerkt door, kort gezegd, strak gedefinieerde natuur op bepaalde plekken. Om te beoordelen of de aan de beheerders verstrekte subsidie goed is benut, dient dus ook ter plekke vrij precies te worden gecontroleerd. De taal die is geconstrueerd om onder ecologen over de natuur in Nederland te kunnen praten, wordt nu ook gebruikt om de financiering van het beheer te regelen en te controleren. Dat is niet zonder meer logisch. En niet alleen de controle op realisatie is veel werk, ook de aanvraag tot subsidie en de verwerking daarvan. Dat geldt voor subsidieverstrekker en -ontvanger. Dit systeem kost veel



geld dat beter kan worden benut. In plaats van als chirurg 'op de millimeter' zou de natuurbeheerder meer als procesbegeleider moeten worden gezien en beoordeeld. Dan komt die natuur, die in de pluspakketten van het Programma Beheer (PB) wordt beschreven, er ook wel, zij het wellicht niet geheel volgens de voorgeschreven soortensamenstelling. Dat is wel een andere insteek.

Basisvergoeding voor milieudienst

Die insteek maakt ook een ander subsidie-instrumentarium mogelijk. De terreinbeheerder levert vele producten en diensten, waarvan de meeste niet via de markt worden afgerekend. Er is sprake van het leveren van natuur, biodiversiteit, soorten of welke maat daar ook voor wordt gehanteerd. Maar er is meer. Het publiek wenst een mooi landschap en fiets- en wandelmogelijkheden. Bedrijven willen een groen vestigingsklimaat. Natuur, landschap en cultuurhistorie zijn economische factoren van belang en worden dat meer en meer. De terrein-

beheerder levert dit alles en zorgt daarmee voor een milieudienst in de breedst mogelijke zin van het woord. Het leveren van die milieudienst zou kunnen worden beloond via een basisvergoeding. Daarmee heeft de overheid minder invloed op en zekerheid over de precieze output die wordt geleverd. Wettelijk is de instandhouding van bos en natuur echter veiliggesteld en de professionaliteit en drijfveren van de terreinbeheerders laten al vele jaren zien dat zij, wellicht een enkele uitzondering daargelaten, kwaliteit leveren. En of er bovenop die basisvergoeding dan gedifferentieerd moet worden beloond en gestuurd, dat is een volgende kwestie. In de discussies over de invulling van het PB wellicht een interessante optie om op voort te borduren.

Klimaatverandering

Los van het natuurbeleid doen zich twee trends voor waar we in dit kader niet omheen kunnen: klimaatverandering en *governance*. We bezien ze beide. Door de klimaatverandering gaat de natuur, de biodiversiteit in Nederland sowieso veranderen. Daaraan valt niet te ontkomen. Hoe moet het natuurbeleid daarop echter reageren? Proberen koste wat het kost de huidige biodiversiteit te behouden? Migratiepaden aanleggen voor de huidige en migratiebarrières voor de nieuwe soorten? Scenario's doorrekenen, excessen voorkomen en het treffen van mitigerende maatregelen? Kortom, alles zoveel mogelijk bij het oude houden? Of de verandering accepteren en de ontwikkeling, die de natuur sowieso doormaakt, minder specifiek proberen te reguleren? Dat kan, zoals eerder al is gesteld, door als procesbegeleider te opereren. Van belang is daarnaast de milieukwaliteit zo veel mogelijk te verbeteren (aanpakken van de de 'ver'-thema's, inclusief de klimaatverandering).

Governance

De tweede trend die zich voordoet is die van *governance*. Vroeger was het allemaal..., nou ja, niet beter, maar zeker eenvoudiger. Er was minder beleid, er waren minder wetten en regelingen, er waren minder bestuurslagen die zich met nationale kwesties bezighielden en de maatschappelijke omgeving was ook rustiger. Maar vroeger is voorgoed voorbij. Het ingewikkelde spectrum waar beleidsmakers en beheerders nu mee te maken hebben, wordt met de term *governance* aangeduid. Niet iedereen verstaat daaronder precies hetzelfde, maar de volgende elementen komen telkens terug:

- **Multi-actor:** naast overheid ook markt en civiele samenleving, met nieuwe (tijdelijke) coalities. Voorbeelden zijn de ANWB en de Zorgverzekeraars, die zich in het natuurdebat mengen en coalities aangaan.
- **Multi-level:** internationalisering en decentralisering, die tegelijkertijd optreden, zorgen voor meer relevante niveaus, waarop wetten en regelgeving berusten. Van Europa, via het rijk, provincie en de schappen, naar de gemeenten. De voorbeelden zijn legio!
- **Multi-sector:** naast de oude begrippenkoppels natuur en Natuurschoonwet, bos en Boswet nu ook milieunormen, waterkwaliteit, ruimtelijk ordening, economisch potentieel, infrastructuur, veiligheid en aansprakelijkheid.
- **Multi-rule:** naast klassieke overheidsregulering steeds meer semi-publieke en private regulering, zoals convenanten in het milieubeleid, public-private partnerships in regionale ontwikkeling en FSC-certificering in de houtketen.

Los van de vraag welk onderwerp nu precies onder welk 'multi'-kopje thuishoort, kunnen we constateren dat niet alleen voor de beheerder, maar ook voor de beleidsmaker de wereld complexer is geworden. Zo is er sprake van een stapeling van beleid. Een gebied als de Drentse Aa omvat een EHS-gebied, ecologische corridors, een Nationaal Park, een Nationaal Landschap, een ROM-gebied, een WCL-gebied, een Habitatrichtlijngebied, een LEADER+-gebied, etcetera. Partijen lijken gek te worden van de stapeling van concepten en regels. "Nederland gaat op slot." **Uit onderzoek blijkt echter dat veel beheerders heel slim met al deze regeltjes en bijbehorende potjes geld weten om te gaan.** Natuurlijk, er zijn altijd winnaars en verliezers bij nieuwe beleidsinitiatieven en voor de verliezers 'gaat NL per definitie op slot'. Maar er blijkt nog steeds heel veel mogelijk.

Bovendien, ondanks die stapeling van beleid, ligt de eindverantwoordelijkheid voor het Nederlandse bos- en natuurbeleid nog altijd bij het Ministerie van LNV. Maar blijkbaar geeft het Rijk de regie graag uit handen, terwijl andere partijen nog niet hebben bewezen de natuurkwaliteit te kunnen of willen garanderen. Zoals gezegd, de natuur staat nog steeds onder druk en er is dus wellicht behoefte aan versterking van de centrale regie (en dat terwijl het ILG nog

maar nauwelijks van start is gegaan). 'Van zorgen voor naar zorgen dat', is het huidige credo van LNV. 'Van zorgen voor naar borgen', lijkt ons beter. Die borging is nu via het decentrale beleid - inclusief ILG - zeker niet gegarandeerd. Overigens betekent 'borgen' o.i. niet een teruggang naar klassieke, top-down vormen van sturing (zo dat al mogelijk is). De verhoudingen tussen staat, markt en civiele samenleving zijn in het publieke domein sowieso veranderd (waarmee *governance* is gegeven). Maar dat houdt niet automatisch een terugtrekking van de staat in. Wel een veranderende rol. Borgen van kaders en centrale regievoering passen ons inziens daar zeker in.

Vertrouwen

Governance kan ook niet zonder vertrouwen. Voor de overheid betekent dat - naast regievoering op hoofdlijnen - juist ook 'loslaten' op detail- en lokaal niveau. En dat valt niet mee, na zoveel jaren waarin iedereen het anders gewend was. Maar het gaat steeds harder wrikken en de controlelast ligt aan de hoge kant. De energie wordt nu in de verkeerde zaken gestopt. Als u ze wilt horen: voorbeelden daarvan kunt u vernemen bij de deelnemers aan het PB. Vertrouwen past in elk geval bij een bedrijfstak, die ondanks milieuvervuiling, versnippering, wegeaanleg en andere ellende door de jaren heen, heeft laten zien een serieuze overheidspartner te zijn. Temeer die bedrijfstak - naast de broodnodige subsidies - ook heel veel zelf heeft geïnvesteerd!

Gaat dan niets goed?

Uiteraard zijn er de afgelopen jaren successen geweest in de natuurbescherming in Nederland. En zeker zijn het Programma Beheer en de EHS goede instrumenten om de natuur overeind te houden. Eenvoudig is dat allemaal zeker niet. 'Natuur voor mensen' in de titel van de laatste natuurbeleidsnota geeft de relatie tussen natuur en maatschappij duidelijk weer. Die relatie gaat veel verder dan vroeger, de 'multi-multi-constructies' illustreren dat. De zoektocht zal daarom verder moeten gaan naar een aansturing van het terreinbeheer, vanuit de overheid, die daar recht aan doet. Daarin zijn centrale regie én vertrouwen cruciale factoren.



Bas Arts is hoogleraar Bos- en Natuurbeleid bij de gelijknamige leerstoelgroep aan de WUR, Evelien Verbij en Arno Willems zijn gastmedewerkers bij diezelfde leerstoelgroep.