

Gaat het goed met het natuur- en milieubeleid in Nederland?

In vorige nummers van LANDSCHAP verschenen artikelen die reflecteren op de fundamentele veranderingen van het natuurbeleid, zoals geïnitieerd door staatssecretaris Bleker. Wat ik in die artikelen mis is politiek en historisch besef en de erkenning dat er de afgelopen decennia veel is geïnvesteerd in natuur en vooral milieu en dat deze investeringen tot een aanzienlijke kwaliteitsverbetering hebben geleid. Ik zal dit illustreren aan de hand van het laatst verschenen artikel in de serie, dat van Koopman (2012).

Koopman (2012) stelt dat het kabinetsbeleid de achteruitgang van de natuur in hoge mate in de hand werkt. De teneur van dit artikel moge blijken uit de koppen van de paragrafen: ‘dichtslibben van het landschap’, ‘landschappelijke polarisatie’, ‘verlies van biodiversiteit’, ‘slinkend sociaal kapitaal voor natuur’, ‘deregulering van de bescherming’, ‘minder geld voor natuur’, ‘afnemend belang ecologie als wetenschap’. De volgende zinnen in de inleiding typeren het betoog: “Op de langere termijn staan alle seinen voor de Nederlandse natuur op rood. En het kabinetsbeleid doet daar niets aan en verergert de situatie alleen maar.”

Zijn artikel past in een reeks van publicaties in allerlei media, waarin een negatieve houding wordt aangenomen ten aanzien van het reeds eerder uitgevoerde en het huidige natuurbeleid. De algemene mening is dat het natuurbelang aan maatschappelijke invloed heeft verloren en dat daardoor het afbraakbeleid van het huidige kabinet mogelijk is geworden. Bovendien wordt vaak gesteld, dat de communicatie naar de achterban niet goed heeft gefunctioneerd en dat een te technisch discours, waarin termen als beheerplannen, Natura2000 en de Ecologische Hoofdstructuur de overhand hadden, mensen heeft vervreemd van de natuurbeschermingsgedachte. Het verlies van een flink aantal leden van Natuurmonumenten de laatste jaren wordt vaak als een bewijs van deze stelling aangevoerd. In deze context deed de nieuwe voorzitter van Natuurmonumenten, Hans Wijers in een vraaggesprek in de Volkskrant (31 mei 2012) van zich horen. Daarin gaf hij onder andere te

kennen, dat er teveel met dit soort technische termen is gecommuniceerd zonder de emotie die bij natuur hoort, naar voren te brengen.

Oppervlakkige analyses

Op het moment dat ik dit artikel voorbereid, is er een Lente-akkoord afgesloten, waarbij de extra bezuinigingen op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur voor een deel zijn teruggedraaid. Is er in een paar dagen tijd een veel breder draagvlak voor natuur ontstaan? Volgens de hiervoor vermelde analyse, die een goed natuurbeleid koppelt aan een breed draagvlak, zou dat het geval moeten zijn. Ik geloof daar niets van. Bij de pogingen van Bleker om het natuurbeleid schade te berokkenen (exorbitante korting op de Ecologische Hoofdstructuur, dossier Hedwigepolder, nieuwe Natuurwet) speelt het zogenaamde gebrek aan draagvlak geen cruciale rol. Volgens mij zijn enkele andere zaken van groter belang. Het artikel van Koopman (2012), dat overigens op bepaalde punten bij de analyse van het natuurbeleid de spijker wel op de kop slaat, laat deze zaken ongenoemd omdat het:

- een gebrek aan politiek besef toont;
- de kwaliteitsverbetering van natuur en milieu gedurende de laatste decennia onderbelicht laat;
- niet communiceert over de succesvolle besteding van de gelden voor natuur- en milieubeleid in het verleden en vandaag de dag;
- een gebrek aan historisch besef laat zien wat betreft de strijd die de natuurbeweging heeft moeten voeren.

JAN VAN DER
STRAATEN

Dr. J. van der Straaten
Stichting Saxifraga,
Bredaseweg 335, 5037 LC
Tilburg
Saxifraga@planet.nl

Foto **Tim Termaat**, Vlinderstichting. De rivierrombout, *Gomphus flavipes*, verscheen na een afwezigheid van ruim 90 jaar in 1996 weer in de buurt van Nijmegen. Nu heeft hij het gebied van de grote rivieren weer heroverd.

Natuurbeleid is politiek

Natuurorganisaties zijn in staat fondsen te mobiliseren vanuit de private sector. Deze fondsen worden ter beschikking gesteld vanwege het private belang dat de verschaffers op de één of andere manier voor zichzelf inschatten. Dit laat onverlet dat het natuurbelang geen prievaat goed is, maar een collectief goed. En het beschikbaar stellen van geld uit de algemene middelen is onderworpen aan een normaal politiek proces. Bepaalde groeperingen kunnen er voor kiezen om minder geld te besteden aan natuur, om de doodeenvoudige reden dat ze dat niet belangrijk vinden. Ook wanneer het natuurbeleid in Nederland gestalte krijgt door druk vanuit Europa zoals bij de Hedwigepolder en het Kierbesluit, is er sprake van een politieke afweging. Die druk vindt immers zijn basis in politieke besluiten die reeds eerder genomen zijn.

Wie de moeite neemt om het overzicht van Frits Bloemendaal (1995) over de parlementaire geschiedenis van de mestoverschotten tot 1995 te lezen, kan alleen maar tot de conclusie komen, dat het boerenbelang in deze kwestie bij bepaalde politieke partijen voortreffelijk werd verdedigd. Daar is niets vreemds aan, want daarover gaat het in de politiek.

Het CDA heeft tot voor kort gepoogd minder eenzijdig het boerenbelang te kiezen als het over de natuur gaat. Minister Veerman was een exponent van deze pogingen. Maar bij de laatste verkiezingen leed het CDA een gevoelige nederlaag, waardoor de vraag over de koers weer in alle hevigheid oplaaide. Het CDA had juist op het platteland verloren en dus zag het conservatieve smaldeel zijn kans schoon om de partij met een grote ruk weer in de positie te manoeuvreren van verdediger van het boerenbelang. De ruimte die Koopmans in de Tweede Kamer kreeg en de positie van Bleker als staatssecretaris zijn de resultaten van deze ommezwaai. De

afbraak van het natuurbeleid kon beginnen.

Na de val van het kabinet werd duidelijk dat het voor het CDA onverstandig was om op deze weg door te gaan. Atsma, Bleker, Verhagen, Hillen en Koopmans komen niet meer terug in de kamer. Bij het Lente-akkoord ging het CDA geruisloos overstag bij het terugdraaien van de excessieve bezuinigingen op natuur. Het tijdperk van Bleker met zijn zeer schadelijke effecten op het natuurbeleid en op de partij was voorbij.

Deze ommezwaaien in beleid hebben niet veel van doen met de aan- of afwezigheid van draagvlak in de samenleving voor natuurbehoud. Er zijn partijpolitieke factoren in het spel (De Wit et al., 2011; Dekker, 2011).

De natuurbeweging heeft van oudsher veel moeite gehad met het politieke karakter van het natuurbeleid. Uit ervaring wist men wel dat je beter bij de ene partij dan bij de andere kon zijn voor het natuurbehoud, maar je kon dit beter maar niet hardop zeggen, want dan had je de poppen aan het dansen. Deze wat simpele opstelling heeft het natuurbelang geen goed gedaan. Natuurbeleid vraagt nu eenmaal om gelden uit de algemene middelen, die maar één keer kunnen worden besteed. En dat is een politieke kwestie.

Kwaliteitsverbetering natuur en milieu

Koopman (2012): “Op het eerste gezicht staat de vegetatie in de beschermde natuurgebieden in Nederland er goed bij en nemen de uitstoot en depositie van schadelijke en verzurende stoffen de laatste tientallen jaren af. Een nadere beschouwing geeft echter een ander beeld.” Het gaat niet aan om een artikel over natuurbeleid zo te beginnen om vervolgens alleen de slechte ontwikkelingen die er zijn op te sommen. Natuurlijk, iedereen die iets van doen heeft met natuurbehoud, weet dat het op vele terreinen niet goed gaat met de natuur. Weidevogels en vogels van het traditionele boerenland nemen af, vlin-



Foto **Piet Munsterman**,
Saxifraga. Lepelaar
(*Platalea leucorodia*).

ders doen het buiten de natuurgebieden niet goed en bloemrijke weiden zijn in Nederland zeldzaam. En zo somt Koopman nog een aantal negatieve zaken op. Maar doen die terecht door hem genoemde positieve ontwikkelingen er dan niet toe? Op allerlei terreinen gaat het zonder meer goed.

De waterkwaliteit is ten opzichte van 1980 sterk verbeterd met zeer positieve effecten op het voorkomen van planten en dieren die van een goede waterkwaliteit afhankelijk zijn. Enkele voorbeelden kunnen dit duidelijk maken. In De Biesbosch laat Staatsbosbeheer Rijnwater uit de Merwede toe in bepaalde polders. Waar dat gebeurde, staan nu de velden met waterviolier volop te bloeien in het schone Rijnwater. Wie dat twintig jaar geleden had durven voorspellen, zou door iedereen

zijn weggehoond. De rivierrombout werd in 1902 voor het laatst in Nederland aangetroffen, maar in 1996 verscheen hij weer in de buurt van Nijmegen. Nu heeft hij het gebied van de grote rivieren weer heroverd. Dat komt door een verbeterde waterkwaliteit. Ook allerlei andere soorten libellen profiteren hier in hoge mate van. Lepelaars en purperreigers doen het voortreffelijk, terwijl kraanvogels en zeearenden in Nederland zijn gaan broeden. Die verbeterde waterkwaliteit treedt ook op in de beken van Hoog-Nederland. Zo blijkt dat de macrofauna in de Dommel en zijn zijbeken de laatste decennia sterk verbeterd is door een verbeterde waterkwaliteit (Van der Straaten, 2011).

Vóór 1950 broedde er wel eens een enkele keer een slechtvalk in Nederland. Nu kun je midden in de stad

in de broedtijd waarnemen hoe ze prooien vangen voor hun jongen. Ook de meeste andere roofvogels komen – vergeleken met de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw – in gigantische aantallen in Nederland voor. Het verbieden van bepaalde pesticiden is de belangrijkste oorzaak van deze toename.

En als het over de door Koopman vermelde verzuring gaat, moge het duidelijk zijn dat de verspreiding van korstmossen de laatste decennia fors is toegenomen als gevolg van een sterk verminderde depositie van verzurende stoffen. Rommelaars en Van Kruijsbergen (in druk) tonen aan dat zelfs in de bossen tussen Oirschot, Best en Boxtel, de meest verzuurde streek van Nederland, de toename van het aantal soorten pad-

denstoelen weliswaar langzaam op gang komt, maar wel gestaag doorzet. Dit als gevolg van beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van verzuring en vermeting.

Kortom, het Nederlandse natuur- en milieubeleid heeft, ondanks allerlei negatieve invloeden, een goede uitwerking op veel aspecten van de Nederlandse natuur. Deze positieve ontwikkelingen dienen expliciet aan de orde te komen als je een discussie wilt voeren over het Nederlandse beleid op dit gebied (zie ook Udo de Haes *et al.*, 2009; Van Strien *et al.*, 2010). Als je dat niet doet, ben je vooringenomen bezig. En dat vergroot het draagvlak voor het Nederlandse natuurbeleid niet.

Foto Jerry van Dijk.
Bruine korenbout (*Libellula fulva*). Ook deze soort is afhankelijk van een goede waterkwaliteit.



Succesvolle milieu-investeringen

Als er wordt gediscussieerd over natuurbehoud, lijkt het er vaak op dat het milieubeleid er niet toe doet. Ook Koopman marginaliseert het belang van een vermindering van de depositie van verzurende en bemestende stoffen. Dat is niet terecht, zoals uit de vorige paragraaf moge blijken. Maar door deze opstelling verdwijnt ook het zicht op de bedragen die in Nederland en daarbuiten aan milieubeleid worden besteed.

De totale uitgaven van het milieubeleid schommelen in Nederland rondom de 2% van het BNP (VROM, 1998), wat neerkomt op zoïets als 12 miljard euro. Dat forse bedrag wordt besteed aan maatregelen die door de Nederlandse overheid, vaak in internationaal verband, zijn genomen, bijvoorbeeld om de verzuring tegen te gaan. Zo is het zwavelgehalte van brandstof sterk verlaagd, zijn raffinaderijen en elektriciteitscentrales omgebouwd, zijn alle nieuwe auto's in Europa vanaf 1989 voorzien van een geregelde driewegkatalysator, zijn emissie-arme stallen gebouwd en wordt de mest geïnjecteerd. Sommige van deze maatregelen gaan met hoge kosten gepaard. De ombouw van de raffinaderijen kostte vele honderden miljoenen per raffinaderij. Een geregelde driewegkatalysator kost al gauw zo'n 300 euro per stuk. Ook de agrarische sector maakt flinke kosten om de verzuring terug te dringen. De totale kosten voor het tegengaan van verzuring bedragen al gauw vele honderden miljoenen euro's per jaar.

Ook in verbetering van de waterkwaliteit wordt veel geïnvesteerd. Met behulp van CBS-statline (<http://statline.cbs.nl/statweb/>) kan achterhaald worden welke bedragen gemoeid zijn met het tegengaan van waterverontreiniging. De tabel "Waterschappen; begroting, opbrengst heffingen" vermeldt dat de waterschappen € 1.134 miljoen aan zuiveringsheffing hebben begroot. De verdeling daarvan over huishoudens, bedrijven en land-

bouwbedrijven is min of meer op te maken uit de tabel "Milieubelastingen en milieuheffingen; opbrengst naar betalingsplichtige". In 2010 wordt 71,8% (814-832 miljoen, afhankelijk van de berekening) opgebracht door huishoudens en de rest door bedrijven (302-320 miljoen, waarvan 10 miljoen door de landbouw). Veel industrieën met grote hoeveelheden afvalwater brengen dit niet naar een zuiveringsinstallatie van een waterschap, maar reinigen het afvalwater via eigen installaties. Daarmee zijn naar schatting enkele honderden miljoenen per jaar gemoeid.

Het afvalwater moet vanaf het lozingspunt via de rio- lering naar de zuiveringsinstallaties worden gebracht. Daarover vermeldt het CBS dat de totale geraamde netto investerings-, beheer- en onderhoudskosten voor 2010 € 1.216 miljoen bedragen (tabel "Gemeentebegrotingen, baten en lasten", functie 726). In 2010 bedroegen de geraamde inkomsten aan rioolheffing € 1.274 miljoen (tabel "Gemeentebegrotingen, baten en lasten", functie 722). In de tabel "Milieubelastingen en milieuheffingen; opbrengst naar betalingsplichtige" is weer min of meer de verdeling daarvan over huishoudens, bedrijven en landbouwbedrijven terug te vinden. In 2010 wordt 81,8% (€ 1.042 miljoen) opgebracht door huishoudens, 17,4% (€ 233 miljoen) door voornamelijk de bedrijven en 0,8% (€ 10 miljoen) door de sector landbouw, bosbouw en visserij.

Daar komt nog bij dat het schone Rijnwater alleen maar gerealiseerd kon worden dankzij de zuivering van het afvalwater in Duitsland, Zwitserland en Frankrijk. Als we uitgaan van de CBS cijfers voor Nederland betekent dit dat ook in deze landen vele tientallen miljarden euro's worden uitgegeven aan de zuivering van afvalwater.

Het belangrijkste is echter dat dit vele geld goed besteed is. Zo was de gemiddelde depositie van verzurende stoffen in Nederland in 1980 6.000 mol per hectare per jaar,

Foto Arie de Knijff,
Saxifraga. Kraanvogels
(*Grus grus*).



terwijl dat in 2010 was gedaald tot 2.500 mol (Buijsman *et al.*, 2010; Langeweg, 1988). De bossen in Nederland zijn niet doodgegaan door verzuring, de watervoliërs groeien weer in de Biesbosch en korstmossen en paddenstoelen nemen weer toe, dankzij de kostbare maatregelen die in Nederland en daarbuiten zijn genomen. In een discussie over het Nederlandse natuurbeleid dienen deze bedragen een prominente rol te spelen, maar ik ben ze de laatste jaren nergens tegen gekomen. Als je draagvlak wilt creëren voor een goed natuurbeleid, is het van groot belang om mensen duidelijk te maken dat hun geld heel goed besteed is.

Gering historisch besef

Het tijdperk Bleker heeft vele natuurbeschermers in ver-

twijfeling gebracht. Hoe kon het zijn, dat plotseling de knip met geld dichtging? De reacties hadden naar mijn gevoel vaak een verongelijkt en een vertwijfeld karakter. Maar een goed natuurbeleid krijg je niet zo maar. Het openhouden van de Oosterschelde was alleen maar mogelijk, doordat er op het beslissende moment een kabinet was, dat het lef had om de zeearm open te houden. De invoering van de geregelde driewegkatalysator in 1989 kon worden gerealiseerd dankzij een adequate opstelling van de Nederlandse minister Nijpels en de Europese Commissaris voor het Milieu Ripa de Meana (Van der Straaten, 1990). Zonder hen was de geregelde driewegkatalysator met een reductie van 90% van de verzurende uitstoot er nooit gekomen.

De laatste decennia waren zaken aan de orde als de in-

poldering van het Amelanders Wad, het doorsnijden van de Ooijpolder ten behoeve van duwboden, het bedijken van de kwelders in Noord-Friesland, het aanleggen van een vierbaans autoweg dwars door de Strabrechtse Heide en een spoorlijn naar Lelystad door de Oostvaardersplassen, het uitvoeren van een vernietigende ruilverkaveling in de Meierij van Den Bosch en in het Oude Land van Strijen en nog veel meer van dat soort zaken. Er is door de natuurbeweging zeer veel werk verzet om deze aantastingen te keren; soms zijn mensen met de dood bedreigd omdat ze actie voerden voor het behoud van de natuur. Kortom, we hebben het nooit cadeau gekregen. Als het een keer een enkel jaar tegenzit dankzij boervriendelijke conservatieven in het CDA, moeten we beseffen dat dit niet nieuw is en leren

van de mensen die zich in het recente verleden hebben moeten inzetten voor natuurbehoud en van de manier waarop ze dat gedaan hebben.

Mijn conclusie is dat het plaatsnemen van de natuurbescherming in een bredere maatschappelijke context, waar de kennis over de kosten van het milieubeleid deel vanuit maakt, de discussie over natuurbehoud zeer ten goede zou komen. Bovendien kan een zekere relativerende opstelling geen kwaad. En als je naar de afloop van het Hedwigedossier en het Kierbesluit kijkt, kun je zeggen: soms zit het mee en soms zit het tegen.

Dank

Dank aan de redactie voor haar waardevolle opmerkingen bij de eerste versie van dit artikel.

Literatuur

Bloemendaal, F., 1995. Het mestmoeras. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Buijsman, E., J.M.M. Aben, J.-P. Hettelingh, A. van Hinsberg, R.B.A. Koelemeijer & R.J.M. Maas, 2010. Zure regen. Een analyse van dertig jaar Nederlandse verzuringsproblematiek. Rapport 500093007. Bilthoven/Den Haag Planbureau voor de Leefomgeving.

Dekker, J.N.M., 2011. Natuurbescherming in turbulente tijden. Landschap 28/1, p. 43-49.

Koopman, S., 2012. Kabinet bespoedigt achteruitgang natuur. Landschap, 29/1, p. 15-18.

Langeweg, F., 1988. Zorgen voor morgen. Bilthoven. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Rommelaars, L. & W. van Kruijsbergen. in druk. Paddenstoelen van de leembossen. In: W. Poelmans, J. van der Straaten & K. Veling (red.): De Leembossen van het Groene Woud. Wijk en Aalburg. Pictures Publishers.

Straaten, J. van der, 1990. Zure regen, economische theorie en het Nederlandse beleid. Utrecht. Jan van Arkel.

Straaten, J. van der, 2011. Eindhoven, het waterschap en het water van de Dommel. In: De Dommel, stroom door tijd, natuur en landschap. Wijk en Aalburg/Helvoirt. Pictures Publishers/Ecologische Kring Midden-Brabant.

Strien, A.J. van, L.L. Soldaat & F. Saris, 2010. Gaat het echt beter met de natuur in Nederland? Landschap 27/1, p. 45-48.

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. Landschap 26/4, p. 161-169.

VR0M, 1998. Kosten en baten in het milieubeleid - definities en berekeningsmethoden. Publicatierreeks milieustrategie 1998/6. Den Haag.

De Volkskrant, 31 mei 2012. Hans Wijers: Aanpak files gaat soms voor natuur.

Wit, A.J.F. de, K. Wieringa & M.A. Hajer, 2011. Natuurbeleid als strijdpunt. Landschap 28/4, p. 163-171.