

SANDER VAN OPSTAL

Drs. A.J.F.M. van Opstal  
Directie Kennis en Innovatie,  
Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit.  
sandervanopstal@hetnet.nl

## Reactie op het artikel in Landschap 2008/2: 87-91

Het forumartikel “Pleidooi voor meer afdwingbaarheid” van Fred Kistenkas in Landschap 2008-2, waarin geconcludeerd wordt dat verdere juridisering van natuur- en landschapsregelgeving noodzakelijk is, is onvoldoende onderbouwd en de relevantie en meerwaarde van extra regelgeving wordt in zijn verhaal niet aangetoond.

De kern van Kistenkas’ betoog is de analogie, een redenering waarbij conclusies uit de ene situatie van toepassing verklaard worden op een vergelijkbare situatie. Dat is te mager. Zonder feitenoetsing mag niet de conclusie getrokken worden dat extra wetgeving in vergelijkbare gevallen eveneens tot het gewenste doel leidt. Er ontbreekt een analyse van wat er in de praktijk fout gaat vanwege “het juridisch deficit”. Daarnaast ontbreekt er een ex ante evaluatie. Is de door Kistenkas voorgestelde juridisering de enige en noodzakelijke oplossing voor dit deficit, en laten (maatschappelijke) kosten en baten van extra wet- en regelgeving een positieve eindbalans zien? De paragraaf over “juridisch deficit” (pagina 90) is onvoldoende uitgewerkt en vertelt een te gemakkelijk verhaal. Het denken van landschapsecologen moet toch wat verder gaan dan alleen maar méér wetten en regels?

### Context van de Wro

Kistenkas heeft te weinig oog voor de maatschappelijke en bestuurlijke context van de nieuwe Wro. Hij somt wel haar gebreken op (pagina 90-91) maar verstaat kennelijk niet dát en wáárom wetgever en maatschappij thans voor een ruime en losse benadering kiezen. De contextverandering in verband met de Wro is goed te duiden: meer behoefte aan decentralisatie en deregulering, meer directe invloed voor mensen die het aangaat, en draagvlak voor behoud van natuur en landschap. De achtergrondgedachte hierbij is: als we alles via strenge regelgeving op moeten lossen, waar eindigt het dan? Hebben we dan voldoende ‘internalisatie’

van natuur en landschap? Wat gaan de extra wetgeving en handhaving in maatschappelijke zin kosten? Kistenkas’ verhaal had dieper op deze context in moeten gaan, en moeten exploreren waarom zijn anticyclische voorstellen toch zo veel resultaat opleveren dat ze doorgevoerd zouden moeten worden.

### Proportionaliteit en beleidsvrijheid

Daarnaast is er zoiets als proportionaliteit: de zwaarte van het middel (wet- en regelgeving) moet in een reële verhouding staan tot het beoogde doel. Je moet je afvragen of het beoogde doel ook met andere middelen dan regelgeving gerealiseerd kan worden. Als we beleidsdoelen kunnen bereiken via vrijwilligheid of stimuleringsmaatregelen, dan verdienen deze middelen, lijkt mij, de voorkeur, omdat ze een positieve sfeer creëren en uitnodigen tot meedoen. Juist voor natuur en landschap is het instandhouden en vergroten van draagvlak van groot belang. Inderdaad, vrijwillige instrumenten werken soms niet of onvoldoende. Helpt juridisering in zo’n geval en leidt dat in het veld tot een beter behoud van waarden? Juridisering zal zeker niet helpen in geval van fysieke of biologische problemen of wanneer (beheers)vergoedingen ontoereikend zijn.

Een ander, verwant aspect is dat van de beleidsvrijheid: iedere beleidsmaker probeert zijn vrijheidsgraden te optimaliseren opdat hij zoveel mogelijk onderhandelingsruimte en uitruilmogelijkheden heeft. Dit toegepast op de ruimtelijke ordening en natuur en landschap is er volgens mij het volgende aan de hand. De laatste jaren is



Foto Harry van Oosterhout, bvbeeld.nl

de beleidsvrijheid van provinciebesturen ernstig vermindert door enerzijds het opkomen van krachtige steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht met eigen bestuursorganen als de Rijnmond, Bestuur Regio Utrecht) en anderzijds Natura 2000. Gedeputeerde Staten hebben wel heel erg weinig bewegingsruimte overgehouden. De nieuwe Wro komt hier min of meer aan tegemoet door weer meer bewegingsruimte voor provinciebesturen (en gemeentebesturen) te creëren. Mijn beeld is er een van communicerende vaten: waar hier beleidsvrijheid ingeperkt wordt (door Natura 2000) wordt elders weer beleidsvrijheid teruggenomen (via de nieuwe Wro). Dat is logisch en in zekere zin vanzelfsprekend: het systeem moet zijn werk kunnen blijven doen, en als het systeem te weinig 'vloeiende' middelen of onderhandelingsruimte heeft loopt het vast. Nadelig gevolg is dat tal van beschermende maatregelen als begrenzing

en doelstellingen van de EHS, bestemmingsplannen en rode contouren in de beleidspraktijk minder hard aan het worden zijn. Wat we aan de ene kant hopen te winnen (goede bescherming van Natura 2000), lijken we aan de andere kant weer te verliezen (status en bescherming van de EHS). Hoe dit afloopt is erg spannend. Houden we straks nog een EHS over die wat voorstelt en via de Wro beschermd wordt, of wordt alles onderhandelbaar voor gemeente- en provinciebesturen behalve Natura 2000? Samenvattend denk ik dat we terughoudend moeten zijn met het verder juridiseren van het domein natuur en landschap. Slechts in gevallen waarin aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: (1) grote problemen met het realiseren van beleidsdoelen, (2) het ontbreken van andere sturingsmogelijkheden en (3) een aantoonbare positieve (maatschappelijke) kosten/baten-balans, kunnen we hiertoe over gaan.