

Natuurbescherming in turbulente tijden

Forum

EHS, van succesformule naar blok aan het been

JOS DEKKER

De natuurorganisaties reageren op het nieuwe natuurbeleid van de regering Rutte alsof ze zijn overvallen. Toch waren er al voor de totstandkoming van dit kabinet duidelijke signalen dat een beleidswending in de lucht hing. Was de natuurbescherming blind voor deze signalen, zo bevangen door het belang van de EHS en Natura 2000 dat ze die heeft genegeerd of hield ze bewust vast aan de in haar ogen beste strategieën om de natuur in Nederland te beschermen?

Dr. J.N.M. Dekker
Natuurwetenschap en
Samenleving, Copernicus
Instituut, Universiteit Utrecht,
Wiskundegebouw, Budapestlaan
6, 3584 CD Utrecht
j.dekker1@uu.nl

In dit artikel reflecteer ik op de opstelling van de particuliere natuurbescherming in de aanloop naar de wending in het natuurbeleid. Eerst komen de veranderende maatschappelijke context en een aantal meer concrete signalen voor de wending aan de orde; vervolgens de vraag hoe de natuurbescherming daarop reageerde. Ten slotte ga ik in op een aantal mogelijke oorzaken van deze opstelling en hoe het anders had gekund.

De natuurbescherming bestaat uit een verscheidenheid aan organisaties. In dit artikel staat Natuurmonumenten centraal. De reacties van deze organisatie zijn mede gebaseerd op een interview met Teo Wams, directeur terreinbeheer, van 17 februari 2011. Ontwikkelingen en signalen die wezen op een kentering zijn veelal ontleend aan kranten en vakbladen, geraadpleegd via LexisNexis. Dit zijn niet altijd even betrouwbare bronnen maar ze zijn openbaar en iedereen had er kennis van kunnen nemen.

Minder ruimte en draagvlak

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren wees er al op dat de ruimte en het draagvlak voor natuurbeleid zouden kunnen verminderen.

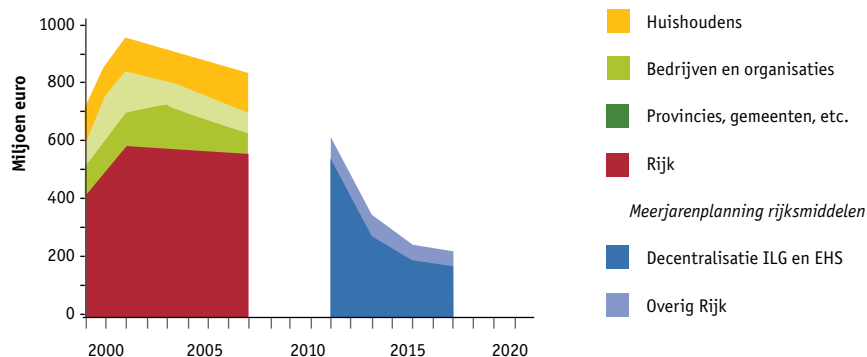
In de jaren negentig, toen het EHS-project startte, ging het nog goed met de Nederlandse economie, maar al sinds 2002 dalen de nationale uitgaven voor het natuurbeleid (figuur 1). In 2007 barstte de kredietcrisis los, met zichtbare gevolgen voor de economische groei in Ne-

derland vanaf 2008, gevolgd door de economische crisis in 2009. Deze crisis was aanleiding voor de Brede Heroverweging van het kabinet Balkenende IV en is voor de huidige regering reden om fors te bezuinigen. Werd in de Brede Heroverweging de EHS nog ontzien (Ministerie van Financiën, 2010), in de huidige bezuinigingen wordt de EHS fors aangepakt.

De landbouw doet het sinds 2004 weer beter; de inkomens stegen een aantal jaren (figuur 2). Daardoor nam de behoefte aan schaalvergroting toe en stegen de grondprijzen in 2004-2009 met 50% (DLG, 2010). Melkveehouders zien weer mogelijkheden voor uitbreiding als de EU in 2015 de melkquota afschaft. Het natuurbeleid wordt steeds meer als hindernis ervaren vanwege de milieueisen rond EHS en Natura 2000 en het (mede) opdrijven van de grondprijzen (Boerderij, 8 januari 2008). Sinds 2005 verlengen minder boeren hun beheercontracten (MNP, 2007a) en vanaf 2007 ligt de EHS onder vuur.

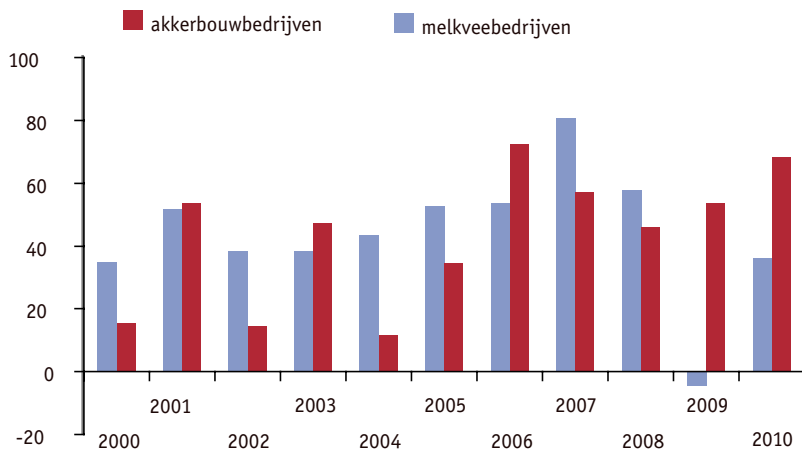
Het politieke klimaat wordt rechtser sinds Fortuyn. Dat hoeft niet nadelig uit te pakken voor natuur en milieu. Het milieubeleid is pas echt goed op het spoor gezet door de VVD-ministers Winsemius, later voorzitter van Natuurmonumenten, en Nijpels. Het besluit tot aanleg van de EHS is genomen door CDA-minister Braks. In de eerste drie regeringen Balkenende verdedigde CDA-minister Veerman, nu voorzitter van Natuurmonumenten, het natuurbeleid tegen bezuinigingen. Maar bij hem houdt het

Foto **Mark van Veen**
boerenprotest tegen
grondwaterstandverhoging
in de Bethunepolder,
Utrecht



Figuur 1 nationale uitgaven natuur- en landschapsbeheer 1990-2017 (PBL, 2011a)

Figuur 2 inkomensontwikkeling van melkveehouderij- en akkerbouwbedrijven 2000-2010. Gegevens 2010 raming. Bron: LEI.



dan ook wel zo'n beetje op. De vorige CDA-minister van natuur, Verburg, kweet zich nog wel van haar verplichtingen voor het natuurbeleid, maar zonder veel ambitie. Het politieke elan was aan het verdwijnen. Dat blijkt ook uit het biodiversiteitbeleid. In 2010 zou de achteruitgang van de biodiversiteit in de EU en Nederland gestopt moeten zijn. Dat doel is niet gehaald. Het gaf weinig politieke commotie. De rijksoverheid trekt zich al een aantal jaren terug uit het ruimtelijk en natuurbeleid en decentra-

liseerde dat naar de provincies. Deze werpen zich nu op als verdedigers van het natuurbeleid tegen de nationale bezuinigingen, maar hun resultaten zijn nogal wisselend (PBL, 2009).

In de maatschappij is een algemene scepsis tegenover elites, experts en Brussel ontstaan en ook de milieuscepsis is toegenomen. Zeer spraakmakend zijn de klimaatsceptici, maar ook het natuurbeleid ligt onder vuur door organisaties als de Vereniging Nieuwe Natuur? Nee!, die sinds 2008 een aantal lokale groepen bundelt. Het aantal leden van natuurorganisaties neemt al drie jaar af; met name Natuurmonumenten verloor de afgelopen twee jaar veel leden. De belangstelling voor dierenbeschermingsorganisaties neemt daarentegen toe (VARA, 2010). De oorzaak van de ledendaling bij Natuurmonumenten ligt niet in scepsis of onvrede, volgens Wams. Leden zeggen op om praktische redenen of omdat ze iets anders met hun geld willen doen. En er komen geen nieuwe leden bij, omdat mensen het gevoel hebben dat het wel goed geregeld is met de natuur. Aan de andere kant is een grote bundeling van agrarische en particuliere natuurorganisaties ontstaan: Natuurlijk Platteland Nederland, goed voor zo'n 300.000 hectare particuliere en agrarische natuur.

De uitvoering van de EHS kampt al langer met problemen en deze nemen alleen maar toe. Al in 2007 stelde het Natuur- en Milieuplanbureau dat realisatie van de EHS in 2018 met het toenmalige natuurbeleid niet mogelijk was (MNP, 2007b). De EHS moest anders opgezet worden. En ook Natura 2000 is in een moeilijke fase gekomen met het ontwikkelen van beheerplannen en de definitieve aanwijzing.

Er waren zeker ook positieve ontwikkelingen. Ondanks alle problemen werd er vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van EHS en Natura 2000. De achteruitgang van de biodiversiteit werd weliswaar niet gestopt, maar wel geremd. LTO Nederland bleef ondanks kritiek de EHS

steunen. En er waren diverse agrarische initiatieven op natuurgebied: in het Oldambt zetten drie boeren 200 hectare akkerbouwland om in het natuurgebied Reiderwolde (Boerderij, 8 januari 2008) en op Texel namen boeren het initiatief om de EHS af te ronden (NRC, 28 april 2009). Globaal gezien keerden echter de kansen.

De signalen staan al lang op rood

Voor wie het wilde lezen stonden de afgelopen jaren al veel signalen op rood.

Sinds 2007 is de aandacht voor EHS en Natura 2000 in onder andere het Agrarisch Dagblad flink gestegen en de toon werd steeds kritischer. Het verzet tegen de EHS begon in Twente eind 2007 (Agrarisch Dagblad, 22 november 2007). Begin 2008 klaagde LTO Nederland dat Natura 2000 gebieden op slot gaan (Boerderij, 5 februari 2008). De LTO-er Beishuizen wilde in maart 2008 een stop op het opofferen van boerengrond voor de EHS (De Stentor/Zwolse Courant, 6 maart 2008). Het Nederlands Agrarisch Jongeren Contact, de organisatie van jonge boeren, riep al in april 2008 dat omzetten van landbouwgrond in natuur “een misdaad tegen de menselijkheid is” (Agrarisch Dagblad, 16 april 2008), omdat alle grond nodig zou zijn voor de mondiale voedselvoorziening. CDA-kamerleden, zoals Koopmans, stelden zich harder op. Het Brabants Dagblad meldde dat er sprake zou zijn van “een breed CDA-offensief om een halt toe te roepen aan het omzetten van landbouwgrond in natuur” en van “een strategie in boerenkring om de tegenstellingen met de natuurbeschermingsorganisaties aan te wakkeren” (Brabants Dagblad, 9 juni 2008). In diezelfde maand paste Verburg het natuurbeleid aan: minder aankopen en een grotere rol van de landbouw in het natuurbeheer (Boerderij, 24 juni 2008). De EHS zelf stond toen nog niet ter discussie in de Tweede Kamer, maar al wel bij LTO Nederland (Boerderij, 8 juli 2008). Voorjaar 2009 overwoog

de regering fors te bezuinigen op grondaankoop voor de EHS (Agrarisch Dagblad, 27 maart 2009). In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO-natuur) en de Brede Heroverweging werd de EHS nog ontzien, maar er werd ook al gezocht naar varianten. Het PBL leverde twee kijkrichtingen: ‘robuuste natuur’, een versterkte versie van de EHS, en ‘deltanatuur’, die bij uitvoering tot een grote aanpassing van de oude EHS zou leiden (Wieringa & Van Oostenbrugge, 2010).

Door Natura 2000 zou Nederland op slot gaan, klaagde Balkenende (2009) bij Barroso. Hij had en kreeg ongelijk van Barosso (2009), maar het signaal was afgegeven. Reeds halverwege 2009 wilde de regering het Natura 2000-beleid flink versoepelen (Boerderij, 14 juli, 2009).

De heftige publieke debatten rond de Oostvaardersplassen, de Hedwigepolder en regionale natuurontwikkelingsprojecten lieten zien dat natuurontwikkeling en -beheer al een aantal jaren niet meer algemeen geaccepteerd zijn. De Oostvaardersplassen, de erfpachtkwestie op de Waddeneilanden en nog enkele affaires brachten SBB in diskrediet. In 2009 werd SBB nog positief geëvalueerd als “een maatschappelijk gewaardeerde organisatie die in grote lijnen adequaat functioneert en voorziet in een grote maatschappelijke behoefte” (Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, 2009). In mei 2010 wilde de VVD SBB opheffen (Agrarisch Dagblad, 28 mei 2010).

Laat je niet gek maken

Zo eenduidig als in bovenstaande reconstructie was het beeld op de werkvloer niet. Er waren ook positieve signalen. In 2010 presenteerden LTO, Natuurmonumenten, SBB en nog enkele organisaties een gemeenschappelijk manifest om de regeringsformatie te beïnvloeden. Daarin wordt de EHS nog verdedigd (ANWB *et al.*, 2010). En radicale geluiden klonken niet alleen uit de mond van tegenstanders maar ook uit die van natuurbeschermers.

Frank Berendse trekt al een decennium ten strijde tegen agrarisch natuurbeheer, dat volgens zijn onderzoek niet effectief is. Frans Evers, voormalig directeur Natuurmonumenten, noemde de aanpak van EHS en Natura 2000 verkeerd en een bedreiging voor de natuurbescherming zelf. Theunis Piersma noemde de Nederlandse landbouw een “ecologisch drama van wereldformaat” (Boerderij, 17 augustus 2010). Frans Vera stelde tijdens zijn H.J. Schoolzing in september 2010 dat 20% van Nederland echte natuur zou moeten worden. En dat is geen natuur van boeren, want landbouw en natuur gaan niet samen (Trouw, 8 september 2010).

Te midden van al dat gekrakeel zou je gemakkelijk kunnen denken, dat de wereld toch wel doordraait en je je eigen strategie kunt blijven volgen. Wams: “Laat je niet gek maken, rustig doorgaan, kijken hoe ver je kunt komen.” In werkelijkheid waren de verhoudingen aan het verschuiven, ten nadele van de natuurbescherming. Ik moet bekennen dat ook mij dit pas duidelijk werd bij het schrijven van dit artikel.

Niet blind

Mogelijke gevolgen van de kredietcrisis voor het natuurbeleid werden al vroeg gesignaleerd. Het bestuur van Natuurmonumenten reageerde direct met het ontwikkelen van scenario's. Signalen zoals hierboven genoemd waren Wams wel bekend. Blind was de natuurbescherming zeker niet, maar de signalen zijn niet altijd goed ingeschat. De politieke verrechtsing werd meer gezien als individualisering en verzakelijking van de maatschappij. De economische opbloei van de landbouw werd over het hoofd gezien. Het beeld van een sector in het nauw bleef bestaan en de oplaaiende conflicten werden afgedaan als achterhoedegevechten. Bovendien waren de relaties met LTO Nederland en de boeren toch goed? Tegenover de terugtrekkende overheid stond een sterkere rol van de

provincies en de EU. De bijdrage van het natuurbeleid aan de stijgende grondprijzen werd niet onderkend en de kijkrichtingen van het PBL verkeerd geïnterpreteerd als vergezichten voor na de realisatie van de EHS, terwijl ze bedoeld waren voor aanpassing van het natuurbeleid.

Natuurmonumenten verweerde zich tegen alle kritiek, niet door tegenstanders even fel te bekritisieren, maar door te proberen hen te overtuigen van het belang van natuur voor henzelf. Doorgaan op dezelfde weg dus.

Op de vraag of Natuurmonumenten bevangen was door EHS en Natura 2000 of daar bewust voor koos, zei Wams: “Van allebei een beetje. We zijn er inderdaad van overtuigd dat de EHS het project is om gebieden voldoende robuust te maken. Natura 2000 is het project om de milieuomstandigheden op voldoende niveau te krijgen. De combinatie is nodig voor het veiligstellen van de biodiversiteit op langere termijn. We hebben ons daaraan gecommitteerd, wetende dat je risico's loopt als je zo dicht tegen de overheid aankruipt. Maar het heeft veel gebracht en het heeft nog veel te brengen. We moeten echt alles op alles zetten om dat waar te maken.”

Gevangen in EHS en Natura 2000

Voor zover het om een bewust gekozen strategie gaat om vast te houden aan EHS en Natura 2000 kun je praten over kansen en risico's en alternatieven afwegen, maar als sprake is van bevangenheid, wordt dat moeilijker. Dan is een harde botsing nodig, zoals met het nieuwe natuurbeleid, om wakker te worden. Deels lijkt bevangenheid het geval te zijn en de oorzaken daarvan liggen voor een deel binnen en buiten de natuurbescherming:

- De natuurorganisaties zijn overtuigd van het belang van de EHS en Natura 2000 voor het behoud van natuur en biodiversiteit. Zij delen die opvatting voor Natura 2000 met de EU en voor de EHS, tot voor kort, met de Nederlandse overheid. Ook wetenschappelijk en internationaal



Foto **Jerry van Dijk**
Gerendal in Zuid-Limburg

worden ecologische netwerken gezien als de belangrijkste strategie voor behoud van biodiversiteit. Jan Jaap de Graeff: “We waren soms te zeer overtuigd van ons eigen gelijk.” (Agrarisch Dagblad, 4 november 2010);

- Het concept van het ecologisch netwerk, inclusief robuuste verbindingen, is zo vanzelfsprekend geworden, dat twijfel niet meer mogelijk lijkt. We weten dat verbindingzones werken, in de zin dat dieren er doorheen trekken, maar wat de toegevoegde waarde is voor het overleven van populaties moet nog blijken. Toch is de robuuste verbindingzone een icoon geworden, zoals de ecologie er meer kent;
- De terreinbeherende organisaties zijn uitvoerders geworden van het Europese en nationale natuurbeleid. EHS en Natura 2000 zijn de *corebusiness*, waardoor hun beheerare-

aal groeit. Dat is wat ze hun leden of bezoekers te bieden hebben en wat hun een machtsbasis verschaft die niet makkelijk wordt opgeven. Tegelijkertijd scheidt die positie ook afhankelijkheid van de overheid en haar natuurbeleid. Natuurmonumenten heeft zich volgens Wams geïdentificeerd met de rol van uitvoerder van EHS en Natura 2000. Dat engagement laat je niet makkelijk varen;

- EHS en Natura 2000 zijn megaprojecten die grote delen van het land beslaan. Ze geven het gevoel dat de samenleving maakbaar is en dat jij als uitvoerder een belangrijke maatschappelijke speler bent. Het einddoel leek bovendien in zicht. Voor de EHS was nog maar 8 jaar te gaan, er moest nog zo'n 50.000 hectare natuur verworven worden. Ook Natura 2000 naderde de laatste fase. Zoiets krijgt zijn eigen dynamiek en laat zich niet zomaar keren;



Foto **Barend Hazeleger** bvbeeld.nl
De Mortelen, Noord-Brabant

- De realisatie van EHS en Natura 2000 heeft tot nu toe belangrijke resultaten opgeleverd. De achteruitgang van de biodiversiteit is geremd en een aantal soorten profiteert van Natura 2000. Wel laat de kwaliteit nog veel te wensen over en de condities zijn verre van optimaal. In de traditie van de natuurbescherming betekent dat nog harder roepen dat we juist nu moeten doorzetten;
- Het beheer van deze projecten is complex. Er moeten doelen geformuleerd en beheerplannen ontwikkeld worden. Er moet samengewerkt worden met andere terreinbeherende organisaties, beheerders en gebruikers. Het beheer moet verantwoord worden naar de geldschieters. Dat vereist een eigen taal van natuurdoeltypen, doelsoorten, HR- en VR-soorten, habitattypen, beheertypen enzovoort. Voor de experts gesneden koek, maar zoals de directeur van het Wereld Natuurfonds laatst zei: “in een biotoop ga je niet wandelen” (Trouw, 10 februari 2011). Het natuurbeheer is techno-

cratisch geworden en de valkuil voor een technocraat is dat hij ongevoelig wordt voor de behoeften van gewone gebruikers, betoverd wordt door zijn eigen jargon en vasthoudt aan zijn eigen rationaliteit;

- Een mogelijke oorzaak van buiten is de kritiek vanuit verwante en andere organisaties. Natuurbeschermers weten dat ze het onderling niet eens zijn en dat er nu eenmaal tegenstellingen bestaan met andere landgebruikers. Er is een zekere immuniteit voor kritiek ontstaan.

De EHS loslaten

Bevanging kan een voordeel zijn: zij geeft focus en extra energie. Geïnvesteed kapitaal gaat niet verloren. Maar de frustratie die het nieuwe beleid teweegbrengt, wijst op een probleem. Het moet nu anders en dat is deels niet voorzien. Er waren alternatieven, die nog steeds relevant zijn en de bevanging kunnen opheffen:

- Natura 2000 overlaten aan de regering. Dat kan, want de Europese Commissie biedt vooralsnog weinig ruimte voor afwijkingen. De terreinbeherende organisaties kunnen zich dan uitsluitend opstellen als mede-uitvoerders en minder als verdedigers van dit Europese project. Dit is ook wat Natuurmonumenten nu overweegt volgens Wams. Europees natuurbeleid is niet onbelangrijk, allerminst, maar zo kun je prioriteit geven aan herstel van het contact met de eigen achterban;
- Het begrip EHS loslaten. Het gaat uiteindelijk om de vertrouwde bescherming van natuur en landschap. Ook met die gedachte speelt Natuurmonumenten. Het netwerkconcept is goed, maar de woorden Natura 2000 en EHS zijn voorlopig uit de gratie;
- Alternatieven voor de EHS onderzoeken. Bij een nationaal project als de EHS zijn andere keuzes politiek makkelijker te maken dan bij Natura 2000. En er zijn ook serieuze alternatieven. Het PBL presenteerde de

‘deltanatuur’ in het kader van IBO-natuur en Brede Heroverweging. En in de komende Natuurverkenning zijn nieuwe kijkrichtingen ontwikkeld: naast een vitale natuur, die voorbouwt op de EHS, een beleefbare natuur, een functionele natuur en een inpasbare natuur (PBL, 2011b). Een radicaal alternatief is recent door Johan van de Gronden, directeur van het Wereld Natuurfonds, gepresenteerd. De nationale overheid zou zich moeten richten op drie grote parken: het blauwe Deltapark, van Lobith tot aan het Haringvliet, het gele Duinpark, van Domburg tot de Wadden, en een groen Bospark rond de Veluwe. De kleinere natuurgebieden kunnen dan worden overgelaten aan provincies en particulieren (Trouw, 10 februari 2011). Die alternatieven kunnen alsnog serieus besproken worden;

- De mens in de natuur centraal stellen. Natuurbeheerders zouden zich meer moeten richten op beleving en op ervaring van schoonheid en verbondenheid, volgens Kris van Koppen (Trouw, 10 januari 2011). Ze zouden daarvoor een andere, meer herkenbare natuuraal moeten kiezen en megalomane termen als EHS, Natura 2000 en biodiversiteit moeten laten varen of overlaten aan wetenschappers en bestuurders. En wellicht moeten ook verwerving, inrichting en beheer worden aangepast aan veranderende behoeften. Een beleefbare natuur hoeft niet strijdig te zijn met behoud van soorten;
- Duurzaam investeren in coalities, en bereid zijn om compromissen te sluiten, zoals overigens al veel gebeurt. In de geschiedenis van de natuurbescherming golfde de bereidheid tot samenwerking tussen landbouw en natuurbescherming op en neer. Een deel van de boeren wil nu niet, straks als het weer minder gaat met de landbouw misschien weer wel;
- Goed luisteren naar kritiek en critici. In Nederland zijn de critici van nu de machthebbers van morgen.

Dilemma

Zoals gezegd, bevangenheid heeft ook voordelen. Verandering van strategie roept dan ook een dilemma op. De EHS is niet alleen een (omstreden) concept en fysiek construct, het is ook mensenwerk. Natuurbeschermers, ambtenaren, boeren en andere landgebruikers, onderzoekers en adviseurs hebben er hun energie en tijd, ideeën en overtuigingskracht voor ingezet. Er zijn complexe gebiedsprocessen met vele betrokkenen tot stand gebracht, waarin moeizame, maar onvermijdelijke compromissen zijn gesloten. Dat sociale kapitaal dreigt verloren te gaan. Misschien moeten we toch maar proberen voort te modderen op de weg die eenmaal ingeslagen is, dwars tegen de huidige storm in.

Literatuur

ANWB, FPG, De12Landschappen, LTO, Natuurmonumenten, NPN, RECRON & Staatsbosbeheer, 2010. Natuur, landschap en economie in een vitaal platteland.

Balkenende, J.P., 2009. Brief van 13-7-2009 aan J.M. Barroso. Den Haag.

Barroso, J.M., 2009. Brief van 26-10-2009 aan J.P. Balkenende. Brussels.

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, 2009. Ruimte in het bos! Den Haag.

DLG, 2010. Grondprijsmonitor 2009. Den Haag.

Ministerie van Financiën, 2010. Werkgroep 2. Leefomgeving en natuur. Ruimte voor leven. Den Haag.

PBL, 2007a. Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer: Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Bilthoven.

PBL, 2007b. Natuurbalans 2007. Bilthoven.

PBL, 2009. Natuurbalans, 2009. Bilthoven.

PBL, 2011a. Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quickscan van varianten. Den Haag.

PBL, 2011b. Natuurverkenning 2011. <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning>

VARA, 2010. Vroege Vogels, 19 december.

Wieringa, K. & R. van Oostenbrugge, 2010. Vloek of zegen? Herijking van het natuurbeleid. *Landschap* 27/4: 227-233.