



Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context

Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)

W. Kuindersma, E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte & D.A. Kamphorst

| WOt-technical report 187



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context

Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)

W. Kuindersma, E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte en D.A. Kamphorst

BAPS-projectnummer WOT-04-011-037.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2020

WOT-technical report 187

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/533539

Referaat

Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 187. 98 blz.; 2 fig.; 8 tab.; 130 ref; 1 Bijlage.

Dit rapport gaat over de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement tussen 1975 en 2018. De conclusie is dat de interne congruentie in deze periode weliswaar is toegenomen, maar dat het natuurbeleid hierdoor wel steeds smaller is geworden en gericht is op specifieke Europese natuurgebieden en soorten. Mede hierdoor is juist de externe congruentie met beleidsarrangementen als landbouw, water en recreatie in de laatste jaren vooral afgenomen. Doorgaan met het huidige smalle natuurbeleid heeft waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de legitimiteit van dit beleid. Een andere oplossing is het voeren van een breed natuurbeleid gericht op vermaatschappelijking naast het smalle natuurbeleid, maar het is onzeker in hoeverre hiermee de uitvoering en legitimiteit van het smalle natuurbeleid verbetert. Een radicale vernieuwing van het Europese natuurbeleid lijkt een mogelijke uitweg te bieden, maar is op de korte termijn moeilijk te realiseren.

Trefwoorden: natuurbeleid, landbouwbeleid, recreatiebeleid, waterbeleid, riviernatuur, congruentie, governance

Abstract

Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). *Dutch nature policy in its institutional context. Description and analysis of the internal and external congruence of Dutch nature policy arrangements in relation to agricultural policy, water policy (for the major rivers) and recreation policy (1975–2018)*. Wageningen, The Statutory Research Task Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOT-technical report 187. 98 p.; 2 Figs; 8 Tabs; 130 Refs; 1 Annex.

This report concerns the internal and external congruence of Dutch nature policy arrangements between 1975 and 2018. The conclusion is that the internal congruence increased during this period, but that this led to a narrowing of nature policy and a focus on specific protected areas and species under EU law. This is one reason why the external congruence with policy arrangements in fields such as agriculture, water and recreation has generally reduced in recent years. Continuing with the current narrow nature policy will probably have negative consequences for the legitimacy of this policy.

A possible solution is to keep the current narrow nature policy intact, but at the same time attempt to develop a much broader nature policy with better possibilities for policy integration with other policy arrangements. It is however uncertain how far this would also increase the legitimacy of the narrow nature policy. A radical renewal of EU nature policy would seem to offer a way forward, but is not feasible in the short term.

Keywords: nature policy, agriculture policy, recreation policy, water policy, riverine habitats, congruence, governance

Foto omslag: Shutterstock

© 2020 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: wiebren.kuindersma@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/533539> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit rapport gaat over de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid (voor het land) in de periode 1975-2018. Het rapport beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in dit beleid in relatie tot beleidsterreinen landbouw, water (rond de grote rivieren) en recreatie en analyseert de interne congruentie van dit natuurbeleid alsmede de externe congruentie (passendheid) van het natuurbeleidsarrangement in relatie tot de beleidsarrangementen rond landbouw, water (rond de grote rivieren) en recreatie.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode tot en met 2018. Ontwikkelingen na 2018 zijn niet meegenomen in deze analyse.

Wiebren Kuindersma
Projectleider

Inhoud

Woord vooraf	5
Inhoud	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	17
1.2 Analytisch kader	18
1.3 Doel- en vraagstelling	21
1.4 Methode van onderzoek	22
1.5 Leeswijzer	22
2 Het Nederlandse natuurarrangement en de landbouw (1975-2018)	23
2.1 Inleiding	23
2.2 De Relatienota: verweving en scheiding van natuur en landbouw (1975-1982)	23
2.2.1 De Relatienota	23
2.2.2 Analyse	25
2.3 Natuurontwikkeling en Natuurbeleidsplan (1982-1999)	25
2.3.1 Opkomst van natuurontwikkeling (1982-1989)	26
2.3.2 Natuurbeleidsplan en de Ecologische Hoofdstructuur	27
2.3.3 Analyse	33
2.4 Vermaatschappelijking en internationalisering (2000-2009)	34
2.4.1 Vermaatschappelijking in het natuurbeleid	34
2.4.2 Ontwikkelingen in de landbouw	35
2.4.3 Internationalisering natuurbeleid	36
2.4.4 Analyse	39
2.5 Decentralisatie, Natuurpact en een nieuwe poging tot vermaatschappelijking (2010-2018)	39
2.5.1 Decentralisatie	40
2.5.2 Programma Aanpak Stikstof	42
2.5.3 Nieuwe stelsel Agrarisch natuurbeheer	43
2.5.4 Een nieuwe poging tot vermaatschappelijking in het natuurbeleid	44
2.5.5 Ontwikkelingen in de landbouw	45
2.5.6 Analyse	46
3 Riviernatuur deint mee op golven van het natuur- en waterbeleid (1975-2018)	47
3.1 Inleiding	47
3.2 Agendering milieu-, natuur- en landschapskwaliteit (1975-1985)	47
3.2.1 Uiterwaarden in de jaren zeventig	47
3.2.2 Waterveiligheid	48
3.2.3 Waterkwaliteit	48
3.2.4 Natuurbeleid	48
3.2.5 Analyse	49
3.3 Riviernatuur krijgt het tij mee (1985-1995)	49
3.3.1 Plan Ooievaar en natuurontwikkeling	49
3.3.2 Natuurontwikkeling en waterkwaliteit	50
3.3.3 Natuurontwikkeling en waterveiligheid	50
3.3.4 Analyse	51

3.4	Riviernatuur drijft mee op hoogwaterveiligheid (1995-2010)	51
3.4.1	Hoogwater in 1993 en 1995	51
3.4.2	Deltaplan en Deltawet Grote Rivieren	51
3.4.3	Ruimte voor de Rivier	52
3.4.4	Analyse	52
3.5	Riviernatuur krijgt de stroom tegen en mee (2010-2018)	53
3.5.1	Deltaprogramma: meer prioriteit voor hoogwaterbescherming	53
3.5.2	Een impuls voor riviernatuur vanuit de KRW	54
3.5.3	Analyse	56
4	Natuur en recreatie (1960-2018)	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Naoorlogse periode tot 1990: hoogtijdagen voor het recreatiebeleid	57
4.2.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	57
4.2.2	Eerste beleidsmaatregelen	58
4.2.3	Belangrijke actoren en hun rollen	59
4.2.4	Analyse	60
4.3	1989-2000: wordt recreatie ondergeschikt aan natuur?	61
4.3.1	Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	61
4.3.2	Nieuwe natuur en recreatiebeleid	62
4.3.3	Uitvoering van beleid	63
4.3.4	Analyse	64
4.4	2000-2010: nog een poging tot integratie	65
4.4.1	Nieuwe discoursen over natuur	65
4.4.2	Nieuwe spelregels	65
4.4.3	Veranderende rollen van actoren	66
4.4.4	Analyse: integratie en strijd	67
4.5	2010-heden: het einde van het recreatiebeleid	67
4.5.1	Ontwikkelingen: bezuinigen, decentraliseren en stikstofmaatregelen	67
4.5.2	Gevolgen van nieuw beleid	68
4.5.3	Nieuwe rollen van actoren	69
4.5.4	Analyse	71
5	Conclusies	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Ontwikkeling interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement (op het land)	73
5.3	Externe congruentie met landbouwbeleid, grote rivierenbeleid en recreatiebeleid	79
5.4	Institutionele uitdagingen voor het verbreden van het natuurbeleid	84
	Literatuur	87
	Verantwoording	93
	Bijlage 1 Respondenten	95

Samenvatting

Inleiding

In dit rapport staat de institutionele ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid tussen 1975 en 2018 centraal. Deze studie gaat uit van de gedachte dat instituties menselijk gedrag in zekere mate bepalen, maar niet volledig. Hiertoe is de arrangementenbenadering (Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000) toegepast. Hierin bestaat een beleidsarrangement uit de volgende vier dimensies: (1) actoren & coalities; (2) machtsverhoudingen/invloed; (3) spelregels en (4) discoursen.

In deze studie hebben we gekeken naar de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement (voor het land) in de periode 1975-2018.

Interne en externe congruentie

Interne congruentie gaat over de mate van institutionalisering van het natuurbeleidsarrangement en dus ook de mate waarin de dimensies van het beleidsarrangement op elkaar afgestemd zijn. Daarnaast is het belangrijk dat een arrangement 'past' op de institutionele omgeving. Dit noemen we in deze studie externe congruentie. In deze studie is gekeken naar de externe congruentie van het natuurarrangement met landbouw, waterbeleid (specifiek rond de grote rivieren) en recreatie. Deze externe beleidsarrangementen zijn geselecteerd op basis van hun invloed op het natuurbeleid in het verleden.

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit project is om inzicht te geven in de institutionele veranderingen in het natuurarrangement van de afgelopen veertig jaar in relatie tot aanpalende beleidsarrangementen. Daarbij horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het natuurbeleidsarrangement in Nederland in de periode 1975-2018 veranderd, hoe kunnen we deze veranderingen verklaren en wat betekent dit voor de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement?
2. Hoe heeft de externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement met de beleidsarrangementen rond landbouw, water (rond de grote rivieren) en recreatie zich in deze periode ontwikkeld?
3. Wat zijn op basis van de analyse van de interne en externe congruentie mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van het natuurbeleidsarrangement in de toekomst?

Het onderzoek is uitgevoerd via interviews met beleidsexperts en door literatuurstudie.

Interne congruentie natuurbeleidsarrangement

De interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement neemt in de periode 1975 tot en met 2018 over het algemeen toe. Dat betekent dus dat discoursen, actoren & coalities, instrumenten en spelregels steeds beter bij elkaar passen. Daarbij ontstaat ook een versmalling in het natuurbeleid door een focus op Natura 2000-gebieden en Europese natuurregels.

In de periode 1975-1989 is de interne congruentie nog laag. Zo past het ambitieuze discours vanuit de Relatienota eigenlijk niet goed bij de zeer beperkte financiële middelen voor natuur, de vrijwilligheid en vrijblijvendheid van het instrumentarium en de zeer zwakke machtspositie van de natuurcoalitie t.o.v. de dominante landbouwcoalitie. In de periode 1990-1999 stijgt de interne congruentie door een aansprekend beleidsdiscours (EHS), nieuwe instrumenten (meer rijksbudget, Landinrichtingswet) en de afspraken met de landbouw. Toch ontbreken de dwingende instrumenten (zoals onteigening en een strikte natuurbescherming) en blijft de natuurcoalitie vrij smal. Na 2000 zien we een splitsing in het natuurbeleid in een smal natuurbeleid gericht op realisatie van de Europese natuurverplichtingen (VHR) en Natura 2000-gebieden en een breed natuurbeleid, dat gericht is op vermaatschappelijking en verbinding natuur en economie. In de periode 2010-2018 krijgt het smalle natuurbeleid de meeste aandacht en middelen door de politieke focus op de Europese verplichtingen. Binnen dit smalle spoor stijgt de interne congruentie, omdat het natuurbeleid de

beschikking krijgt over een krachtig juridisch instrumentarium voor natuurbescherming (op basis van de VHR) en worden uiteindelijk ook de spelregels van vrijwilligheid bij natuurontwikkeling ter discussie gesteld. Mede hierdoor komt de verbreding van het natuurbeleid maar heel beperkt van de grond.

Externe congruentie met landbouw, waterbeleid rond grote rivieren en recreatie

Externe congruentie is de mate waarin het natuurbeleidsarrangement past op zijn institutionele omgeving. In deze studie hebben we gefocust op de institutionele omgeving vanuit andere beleidsarrangementen, namelijk het landbouwbeleid, het waterbeleid rond de grote rivieren en het recreatiebeleid.

Deze analyse van de ontwikkeling van de externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met landbouw leidt tot de volgende conclusies:

1. De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met landbouw is tot 1989 zeer laag. Dit komt ook door de ongelijke machtsposities. De dominante landbouwcoalitie (groene front) is veel machtiger dan de zwakke natuurcoalitie in deze periode. Voor de landbouw is samenwerking dan ook geen noodzaak. Verder laat de eenzijdige focus in het dominante landbouwbeleidsdiscours (intensivering en schaalvergroting) ook weinig ruimte voor een natuurdiscours en ontbreken harde beleidsinstrumenten in het natuurbeleid.
2. In de periode 1989-1999 stijgt de externe congruentie door een nieuw offensief natuurbeleid met een krachtig en aansprekend beleidsdiscours (EHS) en concrete beleidsinstrumenten. Verder komen onder maatschappelijke en politieke druk afspraken tussen natuur en landbouw van de grond. De afspraak is dat er op vrijwillige basis landbouwgrond kan worden opgekocht voor natuurontwikkeling, maar dat de modernisering en schaalvergroting van de landbouw in het overige landelijke gebied door kunnen gaan.
3. Na 2000 neemt de congruentie echter weer af doordat de spelregels vanuit VHR en Natura 2000 nieuwe beperkingen opleggen aan omliggende landbouwbedrijven. Deze beperkingen zetten de oude afspraken over de scheiding van natuur en landbouw onder druk. Met het PAS wordt nog een poging gedaan om de pacificatiedeal met landbouw nieuw leven in te blazen door investeringen in natuurherstel te koppelen aan ruimte voor landbouwonwikkeling, maar dit beleid loopt ook vast op strijdigheid met de Europese verplichtingen, waardoor de conflicten tussen natuur en landbouw na 2018 alleen maar verder oplopen.

De analyse van het waterbeleid rond de grote rivieren leidt tot de volgende conclusies over de externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement:

1. De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met het waterbeleidsarrangement rond de grote rivieren is tussen 1975 en 1985 laag. Dit komt onder meer doordat het waterveiligheidsbeleid in deze periode vooral gericht is op dijkverzwaringen en hier weinig relaties zijn met het natuurbeleid.
2. Rond 1990-1995 ontstaat een hoge externe congruentie tussen natuur en waterbeleid rond de grote rivieren. Dit is te verklaren door de opkomst van het natuurontwikkelingsdiscours in het natuurbeleid en de koppeling met het 'ruimte voor de rivier'-discours in het waterveiligheidsbeleid en de groeiende focus op ecologie in het waterkwaliteitsbeleid. Na de (bijna-)overstromingen van 1992 en 1993 is er ook veel geld en instrumentarium beschikbaar voor het ruimte maken voor de rivier. In deze periode gaan waterbeleid en natuurontwikkeling vrijwel gelijk op.
3. Na 2005 neemt de externe congruentie weer af, onder meer door bezuinigingen en een grotere focus op sectorale doelen in zowel het waterveiligheidsbeleid als het natuurbeleid. Bovendien ontstaat er spanning tussen de beoogde nieuwe natuur en waterveiligheid, omdat de vegetatie de doorstroomsnelheid vertraagt. Verder blijkt dat sommige waterveiligheidsingrepen juist weer worden belemmerd door de natuurbeschermingsregels vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn.
4. Na 2017 ontstaan er echter weer mogelijkheden voor het koppelen van natuurdoelen en klimaatadaptatie, waardoor de externe congruentie in de toekomst weer kan toenemen.

Ten slotte concluderen we dat de externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met (openlucht)recreatie sinds 1975 vrijwel constant afneemt. Dit gebeurt als volgt:

1. Tot 1975 was het recreatiebeleid dominant en kon natuur meeliften met het realiseren van nieuwe recreatiegebieden.
2. Na 1975 neemt het belang van natuurbeleid toe en lijkt de verdere institutionalisering van het natuurarrangement (meer budget, meer instrumenten) zelfs bijna hand in hand te gaan met een de-institutionalisering van het recreatiebeleid (minder budget, minder instrumenten).
3. Rond 2000 is er nog een poging (rond de nota Natuur voor mensen) om natuur en recreatie meer met elkaar te verbinden, maar dat leidt niet tot een wezenlijke verandering van het beleidsarrangement in instrumenten, spelregels en coalities.
4. Na 2000 komen er met de introductie van de Europese natuurregels (VHR) in het Nederlandse natuurbeleid ook extra beperkingen voor recreatiebedrijven rondom beschermde natuurgebieden om verder uit te breiden.
5. Na 2010 is het (landelijke) recreatiebeleid (in ambities en budget) vrijwel geheel verdwenen en overgelaten aan de markt. Hierdoor hebben we de externe congruentie vanaf 2010 als laag aangemerkt.

Scenario's voor het natuurbeleid in de toekomst

Het huidige natuurarrangement bevindt zich in een spagaat. Enerzijds neemt de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement, uitgaande van de dominantie van het smalle natuurbeleid, de laatste veertig jaar vooral toe, terwijl de externe congruentie met andere beleidsarrangementen de laatste tien tot vijftien jaar vooral afneemt. Beide ontwikkelingen hebben een gemeenschappelijke oorzaak, namelijk de introductie van de Europese Vogel- en Habitatrictlijn in het Nederlandse natuurbeleid.

In het natuurbeleid zijn verschillende pogingen gedaan om het natuurbeleid te verbreden door vermaatschappelijking en verbinding met economische sectoren. Dit brede natuurbeleid komt echter maar moeilijk van de grond, omdat de nadruk steeds is komen te liggen op het smalle natuurbeleid gericht op de VHR-regels en Natura 2000-gebieden.

Uit onze analyse komen de volgende handelingsperspectieven voor het huidige natuurarrangement naar voren:

1. Accepteren van de huidige situatie

In dit scenario blijft het natuurbeleidsarrangement vasthouden aan de eigen kracht van het smalle natuurbeleid en de gerealiseerde hoge interne congruentie. Hiermee blijft de focus liggen op Natura 2000. Dit beleid is al concreet uitgewerkt met doelen en instrumenten. Desondanks is het niet zeker dat de beoogde natuurdoelen ook echt zullen worden gehaald. De doelen zijn erg ambitieus en vragen om veel meer dan het uitvoeren van het huidige natuurbeleid, met mogelijke extra grondclaims en extra restricties voor economische activiteiten en projecten. Hierdoor kan de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid afnemen. Verder zullen door de lage externe congruentie met andere sectoren kansen worden gemist om natuurbeleid te combineren met ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie of de transitie naar kringlooplandbouw.

2. Schaken op twee borden

In dit scenario blijft het huidige smalle natuurbeleid (zie scenario 1) intact, maar ontstaan daarnaast ook pogingen om dit beleid te verbreden en te vermaatschappelijken (het brede natuurbeleid). Het aantrekkelijke van dit scenario is dat de interne congruentie van het smalle natuurbeleid hoog blijft, terwijl via het brede natuurbeleid ook wordt geprobeerd om dit te combineren met een hoge externe congruentie. Het nadeel is dat dit uiteindelijk leidt tot een zekere gespletenheid in het natuurbeleid en uiteindelijk twee natuurarrangementen ontstaan. Het is maar de vraag in hoeverre de uitvoering en legitimiteit van het smalle natuurbeleid in dat geval profiteert van het brede natuurbeleid. Bovendien zal er sprake zijn van concurrentie om middelen en beleidsaandacht.

3. Radicale vernieuwing natuurarrangement

In dit scenario staan ook de doelen en het bestaande natuurarrangement ter discussie. Dit vraagt om een heroverweging van de Vogel- en Habitatrictlijn en er ontstaat ruimte voor een nieuw nationaal

natuurarrangement met een breder mens-inclusief natuurverhaal. Hiermee komt ook meer ruimte om natuurbeleid te combineren met andere sectoren. Dit scenario zou echter tot weerstand vanuit de EU en de bestaande natuurcoalitie kunnen leiden. Dit scenario vraagt dus om een nieuw Europees natuurbeleid. Zolang dit nieuwe beleid er niet is, zal ruimte voor dit scenario in onderhandelingen met Brussel moeten worden gevonden. Naar verwachting heeft dit alleen kans van slagen als Nederland met een ambitieus ecologisch plan komt om de bestaande natuurwaarden echt duurzaam te ontwikkelen en te beschermen om hiermee ruimte voor een andere nationale aanpak te creëren.

Summary

Introduction

This report examines institutional developments in Dutch nature policy between 1975 and 2018. The study starts from the assumption that institutions determine human behaviour to a certain extent, but not entirely, and in line with this follows the policy arrangement approach (Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000). Policy arrangements describe the substance and organisation of policy domains in terms of four dimensions: (1) actors and coalitions, (2) power relations/influence, (3) rules of the game, and (4) policy discourses. In this study we looked at the internal and external congruence of the Dutch nature policy arrangement (for terrestrial nature) in the period 1975–2018.

Internal and external congruence

Internal congruence concerns the degree of institutionalisation of the nature policy arrangement and therefore also the extent to which the dimensions of the policy arrangement are aligned. Arrangements should also 'fit' the institutional environment, which we call external congruence. In this study we examined the external congruence between the nature policy arrangement and agriculture, water management (specifically around the major rivers) and recreation. These external policy arrangements were selected on the basis of their influence on nature policy in the past.

Aim and research questions

The aim of the project was to obtain insight into the institutional changes in the Dutch nature policy arrangement over the past forty years in relation to adjacent policy arrangements. To this end the following research questions were investigated:

1. How has the Dutch nature policy arrangement changed in the period from 1975 to 2018, how can we explain these changes and what do they say about the internal congruence of the nature policy arrangement?
2. How has the external congruence between the Dutch nature policy arrangement and policy arrangements for agriculture, water management (in the major rivers area) and recreation changed during this period?
3. From the analysis of internal and external congruence, what are possible scenarios for the future of the nature policy arrangement?

The research consisted of interviews with policy experts and a literature study.

Internal congruence of the nature policy arrangement

During the period 1975 to 2018 the internal congruence of the Dutch nature policy arrangement increased overall. Discourses, actors and coalitions, instruments and rules of the game became increasingly aligned, while a focus on Natura 2000 sites and EU rules led to a narrowing of nature policy. In the period 1975–1989 the internal congruence was still low. The ambitious discourse in the 1975 policy document on agriculture and nature conservation (*Relatienota*) did not really match the very limited financial resources for nature conservation, the voluntary and discretionary nature of the instrument and the extremely weak position of the nature coalition compared with the agriculture coalition. In the period 1990–1999 the internal congruence increased due to an appealing policy discourse (national ecological network), new instruments (higher national government budget, Land Development Act) and agreements made with the agricultural sector. Nevertheless, the lack of mandatory and coercive instruments (such as expropriation and a strict nature conservation regime) meant that the nature coalition remained relatively narrow.

After 2000 nature policy divided into a narrow nature policy, aimed at meeting EU obligations under the Birds and Habitats Directives and securing Natura 2000 sites, and a broad nature policy aimed at deinstitutionalising policy and linking nature conservation into the economy. In the period 2010–2018 the political focus on meeting EU obligations channelled most attention and resources to the narrow nature policy. Within this narrow track the internal congruence increased because nature policy had a

powerful arsenal of legal instruments for nature conservation at its disposal (based on the Birds and Habitats Directives) and the voluntary provisions for habitat restoration and creation were called into question. This was one reason why little came of the broadening of nature policy.

External congruence with agriculture, water policy for the major rivers area, and recreation

External congruence is the degree to which the nature policy arrangement fits the institutional environment. In this study we focused on the institutional environment as seen from three other policy arrangements: agriculture policy, water policy for the major rivers area and recreation policy.

Our analysis of the development of external congruence between the nature policy arrangement and agriculture led to the following conclusions:

1. The external congruence between the nature policy arrangement and agriculture was very low until 1989 because of their unequal power positions. During this period the dominant agricultural coalition (green front) was much more powerful than the weaker nature coalition. Collaboration was therefore unnecessary for the agricultural sector. Besides, the narrow focus on intensification and upscaling production in the dominant agricultural discourse left little room for a nature discourse and nature policy lacked any hard policies.
2. In the period 1989–1999 the external congruence increased with the introduction of a new offensive nature policy backed by a powerful and persuasive policy discourse (national ecological network) and concrete policy instruments. Under political and social pressure, agreements were made between the nature and agriculture coalitions. It was agreed that agricultural land can be acquired on a voluntary basis for conversion to nature, but that elsewhere the modernising and upscaling of agricultural production would be allowed to proceed.
3. After 2000, however, the congruence decreased again because EU policy (Birds and Habitats Directives and Natura 2000) imposed new restrictions on agricultural land around protected areas. These restrictions put the existing agreements about the separation of nature and agriculture under pressure. The Integrated Approach to Nitrogen (PAS) was a further attempt to breathe new life into the pacification agreement with the agricultural sector by linking investments in habitat restoration to room for agricultural expansion, but this policy ran aground due to conflicts with obligations under EU law. As a result the conflicts between nature and agriculture have increased further since 2018.

Our analysis of water policy for the major rivers area led to the following conclusions about the external congruence of the nature policy arrangement:

1. From 1975 to 1985 the external congruence between the nature policy arrangement and the water policy arrangement for the major rivers was low. Among other reasons, this was because in this period the flood risk management policy was geared primarily towards strengthening the dikes, which has little relation to nature policy.
2. Around 1990 to 1995 the external congruence between nature and water policy for the major rivers was high. This can be explained by the emergence of the ecological restoration or 'nature development' discourse, the link with the Room for the River discourse in flood risk management policy and the increasing focus on ecology in water quality policy. After the near flood events of 1992 and 1993 considerable sums of money and policy instruments were made available for the river widening, floodplain excavation and dike relocation works in the Room for the River programme. During this period water policy and ecological restoration went hand in hand.
3. After 2005 the external congruence decreased again as both flood risk management policy and nature policy were affected by cutbacks and a greater focus on sectoral objectives. Moreover, tension arose between the proposed areas of new nature and flood risk management objectives, because the friction caused by the natural vegetation would slow down the flow rate. Furthermore, it transpired that some flood risk management measures were constrained by nature conservation provisions under the Birds and Habitats Directives.
4. Since 2017, however, there are again possibilities for linking conservation objectives to climate adaptation, allowing external congruence to increase again in future.

Finally, we concluded that the external congruence between the nature policy arrangement and recreation has decreased almost continuously since 1975:

1. Until 1975 recreation policy was dominant and nature was able to free-ride on the creation of new recreation areas.
2. After 1975 nature policy grew in importance and the further institutionalisation of the nature policy arrangement (more budget, more instruments) almost exactly mirrored the deinstitutionalising recreation policy (less budget, fewer instruments).
3. Around 2000 there was another attempt (under the 'Nature for people, people for nature' policy document) to bring nature and recreation closer together, but this did not lead to a significant change in the policy arrangement in terms of instruments, rules and coalitions.
4. After 2000 the transposition of EU legislation (Birds and Habitats Directives) into Dutch nature policy imposed additional constraints on the expansion of recreation businesses situated near protected areas.
5. After 2010 national recreation policy virtually disappeared (in terms of ambition and budget) and the sector was left to the market. From this date on, therefore, we consider the external congruence to be low.

Future scenarios for nature policy

The current nature policy arrangement is in a predicament. On the one hand, over the last forty years the internal congruence of the nature policy arrangement, judging by the dominance of the narrow nature policy, has mostly been on the increase, whereas over the last ten to fifteen years the external congruence with other policy arrangements has mainly decreased. Both developments have a common origin, namely the transposition of the EU Birds and Habitats Directives into Dutch nature policy. Various attempts have been made to broaden nature policy through deinstitutionalisation and linkage with economic sectors. However, it has proved difficult for this broad nature policy to gain traction, because the emphasis has repeatedly fallen on the narrow nature policy geared to meeting the requirements of the Birds and Habitats Directives and the rules associated with Natura 2000 sites.

From our analysis we have formulated the following action strategies for the current nature policy arrangement:

1. Accept the current situation

In this scenario the nature policy arrangement stays with the strength of the narrow nature policy and the high level of internal congruence it has achieved. The focus remains on Natura 2000. This policy has already been worked out with concrete objectives and policy instruments. Nevertheless, it is by no means certain that the conservation objectives will be achieved. They are ambitious and achieving them will require more than the implementation of current nature policy, possibly including additional claims on land and additional restrictions on economic activities and development projects. The social legitimacy of nature policy could be eroded as a result. Furthermore, the low external congruence with other sectors will lead to missed opportunities to combine nature policy with agendas such as climate adaptation and the transition to circular agriculture.

2. Two-pronged approach

In this scenario the current narrow nature policy remains intact (see Scenario 1), but at the same time attempts are made to broaden and deinstitutionalise this policy (the broad nature policy). The beauty of this scenario is that the internal congruence of the narrow nature policy remains high, while attempts can be made via the broad nature policy to combine it with a high external congruence. The disadvantage is that this leads to a division in nature policy and eventually to two distinct nature arrangements. It remains to be seen to what extent the implementation and legitimacy of the narrow nature policy will profit from the broad nature policy. Moreover, there will be competition for resources and policy interest.

3. Radical renewal of the nature policy arrangement

In this scenario the policy objectives and the existing nature policy arrangement itself are up for discussion. The Birds and Habitats Directive need to be reappraised and there is room for a new national arrangement with a broader people-inclusive nature narrative, which in turn creates room to combine nature policy with other sectors. However, this scenario could lead to resistance from the EU

and the existing nature coalition. It therefore calls for a new European nature policy. As long as no new policy has been adopted, a place will have to be found for this scenario in negotiations with the EU. It is expected that this will only succeed if the Netherlands comes up with an ambitious ecological plan to develop and protect existing natural values in a truly sustainable manner to create room for a different national approach.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

In dit rapport staat de institutionele ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid tussen 1975 en 2018 centraal. Dit is een aanvulling op veel andere evaluaties en analyses van het natuurbeleid waarin meestal voor een meer instrumentele insteek wordt gekozen, bijvoorbeeld door een focus op de ontwikkeling van de doelen, het doelbereik en de effecten van het natuurbeleid. Het PBL voert al meer dan twintig jaar dergelijke evaluaties uit (Natuurverkenningen, natuurbalansen, omgevingsbalansen, Lerende evaluatie Natuurpact). De conclusies zijn over het algemeen dat de doelen (zowel beleidsprestaties als beleidseffecten) nog niet worden gehaald en meer geld en instrumenten nodig zijn om dit doelbereik dichterbij te brengen. Deze evaluaties hebben een belangrijke rol in de (democratische) verantwoording over het gevoerde beleid en versterken soms ook gericht het leren over welke instrumenten in de praktijk wel of niet werken.

Het bezwaar tegen dergelijke beleidsevaluaties is dat een kritische reflectie op onderliggende institutionele structuren en afspraken meestal ontbreekt (Fischer, 1995; Kuindersma et al., 2006). Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de taakverdeling tussen Rijk en provincies, de manier waarop de doelen zijn geformuleerd en de formele en informele spelregels. Doelen en de organisatie van het natuurbeleid staan in veel beleidsevaluaties niet ter discussie, waardoor mogelijke handelingsperspectieven op institutioneel niveau ook vaak buiten beeld blijven. In deze studie kiezen we juist wel voor een meer institutionele analyse van het natuurbeleid. Daarmee doelen we niet alleen op de formele organisatie van het beleid, maar ook op de heersende discoursen, machtsverhoudingen en spelregels.

De concrete aanleiding voor deze studie ligt in de eerste rapportage van de Lerende Evaluatie Natuurpact (PBL & WUR, 2017). Deze evaluatie stelt dat de doelen van het natuurbeleid zijn verbreed en niet alleen focussen op biodiversiteit, maar ook op de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. Daarnaast blijken de harde Europese natuurverplichtingen vanuit de Habitat- en Vogelrichtlijn met de huidige aanpak nog niet te realiseren. In feite betekent dit dat het huidige natuurbeleid tegen zijn eigen (systeem)grenzen oploopt. Deze conclusie is eerder ook al getrokken over de uitvoering van andere Europese verplichtingen, zoals de Nitraatrichtlijn (PBL, 2017).

Het is dus de hoogste tijd om eens meer fundamenteel te kijken naar de instituties en institutionalisering van het natuurbeleid in Nederland. Vanwege de sterke afhankelijkheid van natuur en natuurbeleid van andere ontwikkelingen, kiezen we er in deze studie ook voor de ontwikkelingen in het natuurbeleid ook te beschrijven en te analyseren in de context van de ontwikkelingen in andere sectoren en aanpalend beleid. Tevens kiezen we voor een analyseperiode van ongeveer veertig jaar. Deze historische analyse is nodig om de institutionele ontwikkelingen goed te kunnen beschrijven en te verklaren.

Het doel van deze analyse is om bij te dragen aan de discussie over de vormgeving en de strategie van het toekomstige natuurbeleid. Daarnaast kunnen we met deze analyse ook bijdragen aan toekomstige beleidsevaluaties van het natuurbeleid door bijvoorbeeld het PBL en de WUR.

In deze inleiding behandelen we de manier waarop we omgaan met het begrip institutionalisering en schetsen we het institutionele analysekader (par. 1.2), vervolgens formuleren we de doel- en vraagstelling van het onderzoek (par. 1.3) en de gehanteerde onderzoeksmethode (par. 1.4). Ten slotte volgt een leeswijzer voor de overige hoofdstukken van dit rapport (par. 1.5)

1.2 Analytisch kader

Instituties worden meestal beschreven als formele en informele regels, die het gedrag van mensen en organisaties structureren. Deze instituties maken bepaald gedrag mogelijk, terwijl ze ander gedrag juist bemoeilijken. Vooral innovatieve projecten en werkwijzen passen vaak niet binnen de bestaande formele en informele spelregels en worden hierdoor bemoeilijkt. Om deze reden worden instituties in studies naar verandering of innovatie vaak gelijkgeschakeld met belemmeringen. Dit laat echter onderbelicht dat instituties ander gedrag en projecten juist vergemakkelijken en dat belemmeringen ook niet per definitie ongewenst zijn.

In deze studie gaan we uit van de gedachte dat instituties menselijk gedrag in zekere mate bepalen, maar niet volledig. In de bestuurskunde gebruiken we hiervoor het onderscheid tussen 'agency' en 'structure'. Agency gaat uit van het individuele gedrag van actoren en de mogelijkheden om regels (instituties) te veranderen. Dit uitgangspunt staat centraal in de netwerkbenaderingen, waarin sterk de nadruk ligt op het vermogen van groepen actoren om veranderingen tot stand te brengen. Bij structure staat de bepalende werking van bestaande regels/instituties voor gedrag van (groepen) mensen en organisaties centraal.

In deze studie focussen we op deze structurerende werking van bestaande regels en instituties voor menselijk gedrag. Daarbinnen is echter ook ruimte voor de verandering van deze instituties door menselijk gedrag. Het voordeel van deze benadering is dat we meer zicht krijgen op de 'harde' instituties van en rondom het natuurbeleid. Hierdoor is beter te verklaren dat vernieuwingen in de praktijk soms moeilijk tot stand komen, juist omdat ze niet goed passen bij de bestaande instituties. Het nadeel van een puur institutionele benadering kan echter zijn dat dit leidt tot een te deterministisch beeld waarin instituties vrijwel onveranderlijk zijn en menselijk gedrag bijna geheel bepaald wordt door deze formele en informele regels. Ons uitgangspunt is dat instituties soms moeilijk te veranderen zijn, maar dat menselijk gedrag uiteindelijk ook tot institutionele verandering kan leiden.

Om een dergelijke analyse handen en voeten te geven, is een 'middle ground' institutioneel kader nodig waarin instituties serieus worden genomen, maar instituties ook onder invloed van menselijk gedrag kunnen veranderen. Giddens' structureringstheorie biedt deze middenweg in het agency-structure debat door te stellen dat actoren geen willoos slachtoffer zijn van de bestaande structuren/instituties, maar ook niet machtig genoeg zijn om deze structuren geheel volgens hun wensen te veranderen (Giddens, 1984; Buizer, 2008). De arrangementenbenadering (Van Tatenhove et al., 2000) bouwt voort op dit gedachtengoed. Een beleidsarrangement is in deze benadering omschreven als: "de wijze waarop een beleidsveld op gegeven moment en op een bepaald schaalniveau inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen" (Van Tatenhove et al., 2000: 54). Een beleidsarrangement bestaat uit de volgende vier dimensies: (1) actoren & coalities; (2) machtsverhoudingen/invloed; (3) spelregels en (4) discoursen.

Elke dimensie van een beleidsarrangement beoogt een combinatie te zijn van 'agency' en 'structure'. In empirische toepassingen van deze arrangementenbenadering zien we echter toch vaak een focus op meer de dagelijkse beleidspraktijk/agency (zie bijvoorbeeld Arnouts, 2010) of juist op de onderliggende instituties/structuren (De Boer, 2009). Een voorbeeld daarvan is de manier waarop de dimensie actoren & coalities wordt geoperationaliseerd. In de ene studie gaat het daarbij vooral om de interactie van actoren rond een bepaald (regionaal) project, terwijl in een andere studie meer de nadruk ligt op achterliggende coalities tussen groepen actoren, bijvoorbeeld tussen natuur en landbouw, die indirect de interacties en uitkomsten van beleidsdiscussies bepalen. Hierbij speelt het schaalniveau van de analyse (regionale cases of landelijke analyses) vaak een belangrijke rol. Landelijke analyses neigen meer naar een institutionele (structure) operationalisatie van de vier dimensies, terwijl een analyse van regionale projecten meer neigt tot de analyse van concreet gedrag (agency).

In deze studie hanteren we een meer institutionele operationalisatie van deze dimensies. Dit past ook goed bij de beoogde landelijke analyse van het natuurarrangement.

Dimensie	Operationalisatie
Actoren en coalities	Wat is/zijn de belangrijkste coalitie(s) van actoren rond het natuurbeleid in Nederland en uit welke actoren bestaan deze?
Machtsverhoudingen en instrumenten	Welke actoren zijn dominant in het natuurarrangement en welke minder? Over welke instrumenten beschikken ze?
Spelregels	Wat zijn de belangrijkste spelregels binnen het natuurarrangement?
Discoursen	Wat is het dominante discours in het natuurarrangement? Zijn er alternatieve discoursen?

Institutionele verandering en verandering van een beleidsarrangement

Een beleidsarrangement hebben we beschreven als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een bepaald beleidsterrein. De tijdelijkheid van deze stabiliteit duidt er al op dat een beleidsarrangement onder invloed van allerlei maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen kan veranderen. De arrangementenbenadering maakt hiervoor gebruik van het begrip politieke modernisering. In deze studie kiezen we voor een neutralere term, namelijk institutionele verandering. Het verschil met politieke modernisering is dat we hiermee de gewenste richting van de verandering niet van tevoren vastleggen. Bestaande arrangementen kunnen onder invloed van (externe) institutionele veranderingen destabiliseren en nieuwe arrangementen vormen.

In deze studie richten we ons vooral op verandering van het natuurbeleidsarrangement. Dit kan weer worden beïnvloed door externe maatschappelijke en/of bestuurlijke ontwikkelingen. Dit soort externe veranderingen vinden veelal geleidelijk plaats, maar ook meer radicale veranderingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld onder invloed van 'shock events' (Janssen-Jansen, 2016). Onder invloed van deze externe veranderingen kan ook een bestaand natuurarrangement snel of juist langzaam veranderen. Verwest (2011) noemt dit respectievelijk 'radical policy change' en 'conservative policy change'.

Zonder limitatief te willen zijn, willen we toch alvast een eerste schets geven van externe institutionele veranderingen die in deze studie aan bod kunnen komen. Daarbij sluiten we weer aan bij de ontwikkelingen die ook ten grondslag liggen aan politieke modernisering. Het verschil is dat we hier geen specifieke richting willen veronderstellen of een normatief oordeel hierover willen impliceren, dus de beweging kan zijn van centrale besluitvorming naar decentraal of van sectoraal naar integraal beleid, maar ook de omgekeerde beweging is mogelijk. We onderscheiden (voorlopig) drie mogelijke typen van externe institutionele verandering: (1) multi-level governance, (2) multi-actor governance en (3) multi-sector governance (Kuindersma et al., 2002).

Bij multi-level governance staat de gedachte centraal dat besluitvorming steeds meer, en vaak tegelijkertijd, op verschillende niveaus plaatsvindt (internationaal, nationaal, regionaal, lokaal) (Hooghe & Marks, 2001; Van der Zouwen, 2006). Daarbij gaat het niet noodzakelijkerwijs alleen om overheden, maar ook om maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit behandelen we onder multi-actor governance. Auteurs als Rhodes (1997) claimen zelfs dat onder invloed van bewegingen als regionalisering en decentralisatie aan de ene kant en europeanisering/internationalisering aan de andere kant, de traditioneel sterke rol van de staat wordt uitgehold. Toch is ook de positie van de staat, soms zelfs onder invloed van Europeanisering, nog steeds belangrijk. Daarbij is zelfs denkbaar dat de rol van de nationale overheid weer toeneemt (Swyngedouw, 2005). Multi-actor governance verwijst naar de ontwikkeling dat besluitvorming over publieke zaken (zoals natuur) steeds meer plaatsvindt buiten de overheid of in samenwerking met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers.

Bij multi-sector governance gaat het vooral om belangrijke ontwikkelingen in andere sectoren, die raken aan het natuurbeleid. Dit raakt aan de algemene constatering dat het natuurbeleid steeds meer wordt bepaald door ontwikkelingen vanuit andere sectoren. De afstemming/integratie van het natuurbeleid met/in andere beleidssectoren is van belang omdat: (1) de grootste uitdagingen van het natuurbeleid zich buiten de traditionele natuurgebieden bevinden via milieubelasting vanuit bijvoorbeeld de landbouw; (2) natuurbeleid steeds meer wordt vormgegeven in ander beleid en door andere stakeholders dan het traditionele, sectorale natuurbeleid en (3) natuurgebieden niet alleen een natuurfunctie hebben, maar ook bijvoorbeeld een functie voor recreatie, waterkwaliteit etc. (vgl. Verbij, 2008).

Deze externe ontwikkelingen kunnen zorgen voor een verandering van het bestaande natuurarrangement. Er is pas echt sprake van een nieuw beleidsarrangement indien alle dimensies van het bestaande arrangement zijn veranderd. Een verandering van één dimensie, bijvoorbeeld de introductie van een nieuw discours in het natuurbeleid, is dus niet voldoende om van een nieuw beleidsarrangement te kunnen spreken. Het kan natuurlijk wel duiden op een (langzaam) beginnende verandering van een bestaand beleidsarrangement of zelfs op het ontstaan van een nieuw beleidsarrangement! De gedachte hierachter is ook dat een verandering op één dimensie uiteindelijk ook invloed heeft op de andere dimensies. Zo zou een betekenisvolle discoursverandering uiteindelijk ook moeten zorgen voor nieuwe coalities, nieuwe machtsverhoudingen en nieuwe spelregels.

Congruentie als criterium voor passendheid natuurarrangement bij externe ontwikkelingen

De beleidsarrangementen-benadering is in het verleden vooral gebruikt om veranderingen van beleidsarrangementen te kunnen begrijpen en te verklaren. In deze studie willen we echter meer dan alleen achteraf verklaren en begrijpen, maar ook kijken naar mogelijke nieuwe beleidsarrangementen. Daartoe is het nodig om een oordeel te kunnen geven over de passendheid van het bestaande natuurarrangement bij (een) bepaalde externe ontwikkeling(en). Daarvoor gebruiken we de termen interne en externe congruentie (vgl. Boonstra, 2004; Verwest, 2011).

Boonstra (2004) gebruikt interne (structurele) congruentie als een voorwaarde voor institutionalisering van bepaalde nieuwe regionale beleidspraktijken. In deze studie gaan we in op een reeds geïnstitutionaliseerd beleidsarrangement. Interne congruentie gaat dan vooral over de mate van institutionalisering van dit beleidsarrangement en dus ook over de mate waarin de dimensies van het beleidsarrangement op elkaar afgestemd zijn. Of zoals Boonstra (2004: 29) het zegt: "indien de coalities, spelregels en hulpbronnen kunnen worden begrepen uit een dominant discours".

Daarnaast is het belangrijk dat een arrangement 'past' op de institutionele omgeving (Boonstra, 2004: 29). Dit noemen we in deze studie externe congruentie. In het algemeen is externe congruentie ook een voorwaarde voor institutionalisering. In deze studie kijken we echter naar de specifieke externe congruentie met een specifiek (aanpalend) beleidsarrangement. In dit geval hebben we gekozen voor de beleidsarrangementen landbouw, waterbeleid (specifiek rond de grote rivieren) en recreatie. Deze externe arrangementen zijn geselecteerd op basis van hun veronderstelde invloed op het aanpalende natuurbeleidsarrangement. De beleidsarrangementen zijn geselecteerd op basis van hun invloed op het natuurbeleid in het verleden. In de toekomst zal het mogelijk ook gaan om andere externe beleidsarrangementen, zoals het klimaatbeleid.

De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met een ander beleidsarrangement is laag indien er helemaal geen overlap is met een extern beleidsarrangement of indien er vooral sprake is van strijd of beleidsconcurrentie met het externe beleidsarrangement. Bij een middelgrote externe congruentie is sprake van een mix van samenvallende of complementaire en strijdige of concurrerende dimensies van beleidsarrangementen. Hoge externe congruentie treedt op indien de verschillende dimensies van de beleidsarrangementen grotendeels samenvallen of complementair aan elkaar zijn. Het kan dan zelfs zo zijn dat er een nieuw, samengesteld beleidsarrangement ontstaat.

Indien het bestaande natuurbeleidsarrangement sterk extern congruent is met een ander beleidsarrangement betekent dit dat het natuurbeleidsarrangement niet fundamenteel hoeft te veranderen om hier betekenis aan te kunnen geven. Ofwel dat de bestaande coalities, spelregels, machtsverhoudingen en discoursen in het natuurarrangement niet in de weg staan om met dit externe beleidsarrangement om te gaan. Een hoge congruentie met een extern beleidsarrangement met veel invloed op natuur, betekent dat de condities aanwezig zijn voor een effectief natuurbeleid. Het is dus een mogelijke verklaring voor deze effectiviteit. Een hoge externe congruentie wil nog niet zeggen dat de afstemming vanzelf gaat. Dit vraagt nog steeds verstandig strategisch en operationeel handelen van betrokken actoren.

Indien het bestaande natuurarrangement sterk incongruent is met een bepaald extern beleidsarrangement, zijn de uitdagingen groter. Dit betekent dat het bestaande discours, de spelregels, coalities en/of machtsverhoudingen in het natuurarrangement zinvolle betekenisverlening in de weg staan. Vervolgens is het de vraag of verandering van het bestaande

natuurbeleidsarrangement wenselijk en mogelijk is. Voor het schetsen van handelingsperspectieven is het vervolgens zaak om enerzijds rekening te houden met het feit dat een bestaand (en stabiel) natuurarrangement niet zomaar (en met de beslissing van één actor) te veranderen is in een nieuw arrangement. Wel kunnen we vervolgens een richting schetsen voor de benodigde veranderingen. Uitgangspunt van deze studie was immers ook dat instituties door menselijk gedrag wel degelijk ook kunnen veranderen.

De grote uitdaging zit dan nog in het vaststellen van deze externe congruentie met een ander beleidsarrangement. Daarvoor is het niet alleen belangrijk om de dimensies van het natuurbeleidsarrangement in beeld te hebben, maar ook de dimensies van het externe beleidsarrangement. Daarbij komt nog dat we in deze studie niet de externe congruentie op een bepaald moment willen vaststellen, maar ons richten op de ontwikkeling van de externe congruentie over een periode van ruim veertig jaar.

In dit verband was het niet mogelijk om ook de ontwikkeling van de externe beleidsarrangementen helemaal te beschrijven voor deze periode. We gaan in onze analyse alleen in op die aspecten van deze beleidsarrangementen die raken aan het natuurbeleidsarrangement. Om dit te kunnen doen, hebben we beide beleidsarrangementen ook steeds in onderlinge samenhang beschreven.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit project is om inzicht te geven in de institutionele veranderingen in het natuurarrangement van de afgelopen veertig jaar in relatie tot aanpalende beleidsarrangementen.

De bijbehorende onderzoeksvragen voor het project zijn dan als volgt:

1. Hoe is het natuurbeleidsarrangement in Nederland in de periode 1975-2018 veranderd, hoe kunnen we deze veranderingen verklaren en wat betekent dit voor de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement?
2. Hoe heeft de externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement met de beleidsarrangementen rond landbouw, water (rond de grote rivieren) en recreatie zich in deze periode ontwikkeld?
3. Wat zijn op basis van de analyse van de interne en externe congruentie mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van het natuurbeleidsarrangement in de toekomst?

Toelichting:

Ad 1 Om de huidige manier van institutionalisering van het natuurbeleid te kunnen begrijpen en te verklaren, is het belangrijk om eerst een globale institutionele analyse te maken van de belangrijkste historische gebeurtenissen en veranderingen in het natuurbeleidsarrangement in de periode 1975-2018. Deze analyse doen we aan de hand van de vier dimensies van beleidsarrangementen en de mate van interne congruentie. Interne congruentie is dan de mate waarin de verschillende dimensies van het beleidsarrangement bij elkaar passen. Dit is een indicator voor de interne stabiliteit van het beleidsarrangement.

Ad 2 In de analyse en vergelijking van de drie cases ligt de mate van externe congruentie (Boonstra, 2004) bij andere externe beleidsarrangementen. Dit zijn landbouw, water rond de grote rivieren en recreatie.

Ad 3 In onderzoeksvraag 3 trachten we op basis van onze analyse van interne en externe congruentie enkele scenario's te formuleren voor het huidige/toekomstige natuurbeleid.

1.4 Methode van onderzoek

In dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van literatuuronderzoek (wetenschappelijke studies, beleidsdocumenten) en interviews. In een eerste stap hebben we de belangrijkste ontwikkelingen in het natuurbeleidsarrangement in relatie tot de aanpalende beleidsarrangementen rond landbouw, waterveiligheid rond de grote rivieren en recreatie in beeld gebracht voor de periode 1990-2018. Vervolgens hebben we de hoofdlijnen uit deze analyses neergelegd in drie essays. Deze essays hebben we vervolgens bij deskundigen vanuit de beleidspraktijk en de wetenschap neergelegd. Door middel van interviews hebben we vervolgens reacties op de essays verzameld en ook aanvullende vragen gesteld op onderdelen waar de geïnterviewden onze analyse konden aanvullen. Vervolgens zijn de essays omgevormd tot de hoofdstukken 2 t/m 4. Daarbij is de informatie uit de interviews gebruikt en hebben we ook nog aanvullende literatuurstudie gedaan. Een van de belangrijkste wijzigingen was dat we op aanwijzing van een groot aantal respondenten de analyse hebben uitgebreid met de periode vóór 1990. Volgens de respondenten zijn de ontwikkelingen in het natuurbeleid vanaf 1990 moeilijk te begrijpen zonder deze voorgeschiedenis.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de ontwikkeling van de interne congruentie binnen het natuurbeleidsarrangement en op de externe congruentie met het landbouwarangement. De reden hierachter is dat het natuur- en landbouwbeleid in Nederland sinds 1975 tot heden in sterke mate met elkaar zijn verweven en het natuurbeleid eigenlijk niet los van het landbouwbeleid (en ontwikkelingen in de landbouw) beschreven kan worden. In hoofdstuk 3 ligt de nadruk op de externe congruentie van het natuurbeleid met het waterbeleid in en rond de grote rivieren. Daarbij maken we onderscheid tussen het waterkwaliteitsbeleid en het waterveiligheidsbeleid. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de externe congruentie met het recreatiebeleid. In hoofdstuk 5 volgen ten slotte de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Het Nederlandse natuurarrangement en de landbouw (1975-2018)

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft zowel de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse natuurbeleid (op het land) voor de periode 1975 tot 2018 (interne congruentie) als de passendheid van deze ontwikkelingen bij het landbouwbeleid in deze periode (externe congruentie). De reden voor deze combinatie ligt in de sterke relatie tussen het landbouw- en natuurbeleid in deze periode. Dit begint al met de publicatie van de Relatienota (1975), dat de start van onze analyse vormt.

In deze analyse nemen we de ontwikkelingen in het Nederlandse natuurbeleidsarrangement (coalities, machtsverhoudingen, spelregels en discoursen) als uitgangspunt en beschrijven we ontwikkelingen in het landbouwbeleid (en bijbehorende beleidsarrangement) voor zover deze de ontwikkelingen in het natuurbeleidsarrangement hebben beïnvloed en/of verklaren. Onze analyse bevat dus geen volledige beschrijving van de ontwikkelingen in het landbouwbeleid en bijbehorende beleidsarrangement in deze periode.

De analyse is opgedeeld in vijf periodes, die elk belangrijke gebeurtenissen in het nationale natuurbeleid markeren: (1) de Relatienota (1975-1982); (2) de opkomst van natuurontwikkeling (1982-1989), (3) het Natuurbeleidsplan en de EHS (1990-1999); (4) vermaatschappelijking en internationalisering (2000-2010) en ten slotte (5) herijking en decentralisatie (2010-2018).

Na elke periode volgt een korte analyse van de belangrijkste veranderingen in het beleidsarrangement in de betreffende periode. In de slotparagraaf geven we ten slotte een overzicht van de belangrijkste veranderingen in het beleidsarrangement in de periode 1975-2018.

2.2 De Relatienota: verweving en scheiding van natuur en landbouw (1975-1982)

2.2.1 De Relatienota

Het jaar 1975 is een belangrijke mijlpaal voor de natuurbescherming in Nederland, vanwege de publicatie van de drie groene nota's, namelijk: de Nota relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud (Relatienota), de nota Nationale Parken en de Nota Landelijke gebieden. De aandacht voor natuurbeleid komt niet helemaal uit de lucht vallen. Zo was er in het begin van de jaren zeventig veel maatschappelijke aandacht voor het milieu, onder meer door het rapport *Grenzen aan de Groei* van de Club van Rome (1972). De Relatienota is de invloedrijkste van de groene nota's. Deze nota constateert dat snelle veranderingen in de landbouw sinds de Tweede Wereldoorlog ervoor hebben gezorgd dat landbouw de natuur en het landschap niet langer in stand houdt en zelfs verrijkt, maar "dat deze situatie vrijwel in haar tegendeel is omgeslagen" (CRM, 1975: 14). Het natuurbeleid en private natuurbeschermingsorganisaties hebben zich tot op dat moment vooral beziggehouden met het veiligstellen (lees: opkopen) en beheren van bestaande natuurgebieden en het veiligstellen van bestaande natuur- en landschapswaarden in sterk op landbouwontwikkeling gerichte processen als ruilverkavelingen en ontginningen (Van der Windt, 1995; Andela, 2000).

De constatering dat landbouw en natuur en landschap niet meer automatisch in elkaars verlengde liggen, komt mede voort uit de naoorlogse ontwikkelingen in de landbouw. Deze ontwikkelingen worden sterk aangestuurd vanuit het nationale beleid en later ook het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). In dit beleid staat de modernisering van de landbouw centraal. Dit is een "... ontwikkeling gebaseerd op schaalvergroting, intensivering, specialisatie en snelle technologische ontwikkeling" (Boonstra, 2004: 49). Het ministerie van Landbouw & Visserij maakte dit mogelijk door

het beleid vooral te richten op de vooruitstrevende boeren. Deze 'blijvers' moesten in staat worden gesteld om te vergroten ten koste van de zogenaamde 'wijkers', oftewel de boeren die niet mee kunnen in de schaalvergroting en modernisering. Dit proces werd gefaciliteerd met verschillende nationale en Europese beleidsinstrumenten zoals ruilverkavelingen en herinrichtingen, subsidies en het prijs- & inkomensbeleid en het OVO-drieluik¹ (zie o.a. Termeer, 1993; Wielinga, 2001). Het ministerie van Landbouw & Visserij (L&V) maakt ondertussen deel uit van het zogenaamde Groene Front waarin het ministerie, de sector (Landbouwschap) en de politiek (landbouwspecialisten in de Tweede Kamer) eendrachtig met elkaar samenwerken. Het centrale doel van de modernisering van de landbouw staat binnen dit Groene Front niet of nauwelijks ter discussie. Dit zien we ook terug in de besluitvorming over de lokale herinrichtingsprojecten, die wordt gedomineerd door agrariërs en agrarische belangen. Bovendien is de focus op de economische belangen van de landbouw sterk verankerd in de Ruilverkavelingswet en ook in de samenstelling van de invloedrijke Centrale Cultuurtechnische Commissie, die voornamelijk uit landbouwer/grondeigenaren bestond. Bekke et al. (1994: 30) zeggen hierover: "andere belangen werden nauwelijks gehoord en opgemerkt". Tegen deze achtergrond is de Relatienota uitgebracht, bedoeld om natuur en landbouw zich weer tot elkaar te laten verhouden.

Het Relatienota-beleid richt zich zowel op verweving van natuur en landbouw door het betalen van beheersubsidies aan boeren om bestaande natuur- en landschapswaarden in stand te houden (beheergebieden) als op scheiding van natuur en landbouw door het aankopen van landbouwgrond met natuurwaarden (reservaten).² Uiteindelijk is het doel om 200.000 ha (100.000 ha beheersgebied en 100.000 ha reservaten) te realiseren, maar in een eerste tranche richt het ministerie zich voorlopig op 100.000 ha. De tweede tranche zou uiteindelijk pas open worden gesteld in 1990 bij de publicatie van het Natuurbeleidsplan (zie par. 2.4).

In de reservaten staat scheiding van natuur en landbouw centraal, zowel qua eigendom als planologisch. Dat betekent dat het grondeigendom en de planologische bestemming van de grond veranderen van boereneigendom met agrarische bestemming naar eigendom van een natuurbeschermingsorganisatie met een natuurbestemming. Daarbij bleef het beheer in veel gevallen nog wel wat agrarische trekjes te vertonen (maaien, begrazen etc.), omdat de (aanwezige) natuurdoelen (bv. weidevogels, kruidenrijk grasland) hierom vroegen. Van grootschalige inrichtingsmaatregelen, zoals afgraven van grond, was in deze fase ook nog geen sprake.

De uitvoering van de Relatienota komt in de eerste 10-15 jaar maar moeilijk op gang. Dit heeft vooral te maken met de beperkte belangstelling van boeren voor agrarisch natuurbeheer en het op vrijwillige basis verkopen van landbouwgrond. Relatief komt het opkopen van reservaten nog het best van de grond. Een verklaring is dat het afstoten van minder productieve landbouwgrond bij de boeren de voorkeur krijgt boven het zelf uitvoeren van agrarisch natuurbeheer. Ook in ruilverkavelingsprocessen verloopt het begrenzen van reservaten relatief gemakkelijker dan de begrenzing van beheergebieden (Driessen, 1990). De verklaring is dat zowel landbouw- als natuurorganisaties doorgaans de voorkeur hebben voor het scheiden van natuur en landbouw in reservaten boven verweving in beheergebieden. De afkeer voor agrarisch natuurbeheer past goed bij het dominante moderniseringsdiscours in de landbouw, waarin weinig plaats lijkt voor integratie van natuurbeheer in de landbouwbedrijfsvoering.

De moeizame realisatie van de doelen uit de Relatienota leidt tot teleurstellingen bij de natuurmedewerkers op het Ministerie van CRM. Een CRM-medewerker vertelt over zijn eerste ervaringen met de Relatienota in de praktijk:

"De eerste kwestie was de Terschellingerpolder. Dat was een geweldig weidevogelgebied, maar de boeren wilden daar ruilverkaveling. (...) Ik zei: als je succesvol wil zijn voor weidevogels moet je pas maaien na half juli. (...) Wat bleek: in de kleine lettertje van de

¹ OVO staat voor Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs gericht op de ontwikkeling en snelle verspreiding van vernieuwingen in de landbouw.

² De discussie tussen scheiden en verweven heeft in de praktijk verschillende betekenissen. In dit verband doelen we op de scheiding in eigendom en planologische status en niet op de scheiding/verweving in het beheer. Reservaten komen in handen van natuurorganisaties en krijgen een natuurbestemming en beheergebieden blijven boereneigendom en behouden een agrarische bestemming. In het beheer kan ook in de reservaten nog steeds sprake zijn van verweving van natuur en landbouw doordat natuurorganisaties hier veelal uitgaan van de bestaande natuurwaarden die meestal vragen om een zeker agrarisch beheer, zoals maaien. Hiervoor worden deze reservaten soms ook weer verpacht aan boeren.

Relatienota stond: alle beheersmaatregelen moeten inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering. Het was niet inpasbaar (...) en dus ging de ruilverkaveling door. Toen heb ik geconcludeerd: alles wat we binnen de landbouw willen bereiken, verliezen we."

Ook op ministerieniveau zijn natuur en landbouw in deze periode sterk gescheiden domeinen. Natuur en de uitvoering van de Relatienota behoren tot de taken van CRM en het landbouwbeleid (inclusief de ruilverkavelingen) wordt aangestuurd door L&V. Voor de negatieve gevolgen van het landbouwbeleid voor de natuur is binnen L&V maar weinig aandacht. Frouws en Van Tatenhove (1993) typeren de opstelling van L&V als een: "ontkennende en zelfs apathische houding ten opzichte van de ongewenste neveneffecten van het landbouwbeleid" (geciteerd in Boonstra, 2004: 52).

2.2.2 Analyse

In de periode 1975-1981 is het dominante natuurbeleidsdiscours sterk gebaseerd op de relatie natuur en landbouw. Bestaande natuur- en landschapswaarden in agrarisch gebied moeten via aankopen (door natuurorganisaties) en beheersovereenkomsten (met boeren) worden beschermd tegen de voortgaande modernisering en schaalvergroting in de landbouw. Deze schaalvergroting en modernisering staan juist centraal in het dominante landbouwbeleidsdiscours.

In deze periode is er weinig overlap tussen de dominante coalities in het natuurbeleidsarrangement en het landbouwbeleidsarrangement. Van een structurele landbouw-natuurcoalitie lijkt in deze periode geen sprake. Binnen het goed georganiseerde en machtige Groene Front (L&V, landbouworganisaties en landbouwwoordvoerders in de Tweede Kamer) is in deze periode nauwelijks oog voor natuur. De dominante coalitie in het natuurbeleidsarrangement, met vooral CRM en particuliere natuurbeschermingsorganisaties, is te zwak om hiertegen een vuist te kunnen maken.

Het natuurbeleid krijgt met de Relatienota wel nieuwe instrumenten ter beschikking. Het gaat vooral om geld om boeren uit te kopen (reservaten) dan wel een vergoeding te geven voor agrarisch natuurbeheer (beheergebieden). De spelregel dat dit alles op vrijwillige basis tot stand moet komen, draagt echter niet bij aan het succes van de Relatienota en een bevestiging van de bestaande machtsverhoudingen. Het is in deze institutionele context ook niet vreemd dat het Relatienotabeleid aanvankelijk niet heel effectief is.

Tabel 2.1 *Natuur- en landbouwarangement in periode 1975-1982.*

	Natuurarrangement	Landbouwarangement	Relatie
Discoursen	Verweving en scheiding natuur en landbouw	Intensivering en schaalvergroting	Onderling strijdige discoursen
Coalities	CRM en private natuurorganisaties	L&V, Groene Front	Weinig overlap in coalities (landbouwcoalitie dominant)
Machtsverhoudingen/ instrumenten	Opkopen reservaten, beheersovereenkomsten met boeren	Ruilverkaveling, kennisinstellingen, landbouwsubsidies	Zeer sterke dominantie van landbouw t.o.v. natuur.
Spelregels	Vrijwilligheid	Consensus binnen landbouwsector	Spelregel vrijwilligheid in natuurbeleid komt voort uit dominante positie landbouw

2.3 Natuurontwikkeling en Natuurbeleidsplan (1982-1999)

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in het natuurbeleidsarrangement en de relevante ontwikkelingen in het landbouwbeleid voor de periode van 1982 tot en met 1999. Deze periode hebben we opgesplitst in twee subperiodes: (1). De periode waarin natuur werd ondergebracht bij het ministerie van Landbouw en Visserij en het natuurontwikkelingsdiscours inhoudelijk wordt uitgewerkt (1982-1989) en (2) de periode vanaf het uitbrengen van het Natuurbeleidsplan in 1990. In de eerste subperiode geldt in grote lijnen nog steeds het natuurbeleid van de voorgaande periode, maar wordt

wel al het nieuwe beleid inhoudelijk uitgewerkt. In de tweede subperiode wordt het nieuwe natuurbeleid met het uitbrengen van het Natuurbeleidsplan en de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) daadwerkelijk geïntroduceerd en geïmplementeerd.

2.3.1 Opkomst van natuurontwikkeling (1982-1989)

Deze periode start met de kabinetsformatie van 1982, waarin de directie Natuurbehoud en Openlucht recreatie van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) wordt overgeheveld naar het ministerie van Landbouw & Visserij (L&V). Dit is een belangrijke gebeurtenis in de verdere ontwikkeling van het natuurbeleid (Bekke et al., 1994: p. 50). Voor veel natuurmedewerkers van CRM kwam deze overgang als een verrassing. "Een leidinggevend ambtenaar (...) stelde (...) dat natuur werd ingekwartierd bij de vijand" (Bekke et al., 1994: 50). Vanuit L&V was het echter een doelbewuste strategie van de ambtelijke top vanwege de toenemende verstrengeling tussen natuur en landbouw en het streven om het ministerie om te vormen van een sectorministerie naar een ministerie van algemeen bestuur (Bekke et al., 1994: 50).

LNV en landbouw onder vuur

In de jaren tachtig begint ook de positie van de landbouwsector en het Ministerie van L&V in de maatschappij langzaam te veranderen. Dit leidt ook tot veranderingen in het landbouwbeleid (zie ook Bekke et al., 1994: 37-64). Daarbij spelen vooral de opkomende maatschappelijke aandacht voor milieuproblemen en de overproductie in de landbouw een rol. Bij de milieuproblemen gaat het in relatie tot de landbouw aanvankelijk vooral over mest (Frouws, 1994). Mede hierdoor verandert ook het beeld over de landbouw in de maatschappij: "... de landbouw werd van een waardevolle maatschappelijke activiteit ineens gedefinieerd als een gevaarlijke maatschappelijke activiteit" (Bekke et al., 1994: 37). Ook de overproductie in de vorm van boterbergen en melkplassen, een direct gevolg van het Europese landbouwbeleid, speelt een rol. Dit alles leidde in de jaren tachtig tot vrij abrupte beleidswijzigingen en organisatorische veranderingen in het landbouwbeleidsarrangement (Bekke et al., 1994). Voorbeelden van belangrijke beleidswijzigingen zijn de introductie van de Europese superheffing (1984) om de melkoverschotten in te dammen en de landelijke Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1987) om de negatieve gevolgen van de landbouw voor natuur te beperken.

Natuurontwikkeling: de opkomst van een nieuw discours

Ondertussen hebben de natuurambtenaren in de eerste jaren (1982-1989) na de overgang grote moeite om zich binnen dit landbouwministerie, met een veel strakkere hiërarchische cultuur dan CRM, binnen te vechten. Pas in 1989 wordt ook Natuur aan de naam van het ministerie toegevoegd. In de tussentijd wordt door een klein groepje van vooral ecologen binnen het ministerie gewerkt aan het concept van natuurontwikkeling als beoogd nieuw discours van het natuurbeleid. Daarbij gaat het zowel om stimuleren van natuurlijke processen als om een meer offensieve benadering in het natuurbeleid om niet alleen de bestaande natuur te beschermen, maar ook nieuwe natuur te realiseren. Dit nieuwe discours wordt gevoed door de ervaringen met spontane natuurontwikkeling in de Oostvaardersplassen, een gebied in Flevoland dat voorbestemd was om een nieuw haven- en industriegebied te worden, maar dat na de drooglegging ongebruikt bleek en zich daardoor omvormde tot een moerasgebied met waardevolle natuur. Ook de teleurstelling over de resultaten van het bestaande natuurbeleid zoals neergelegd in de Relatienota speelt een rol. Een van de grondleggers van het nieuwe discours trok persoonlijk de volgende conclusie uit de spontane natuurontwikkeling in de Oostvaardersplassen:

"De belangrijkste boodschap voor mij was: we hebben de boeren helemaal niet nodig. We kunnen weer natuurlijke processen op gang brengen."

De nieuwe ideeën worden binnen het ministerie uitgewerkt in de verkennende studie Natuurontwikkeling (Baerselman en Vera, 1989) en ook (buiten het ministerie) specifiek voor het rivierengebied in het plan Ooievaar (De Bruin et al., 1987). Dit laatste plan wordt verder besproken in hoofdstuk 3.

Het natuurontwikkelingsdiscours vormt een breuk met het bestaande natuurbeleidsdiscours vanwege de radicale scheiding tussen natuur en landbouw. Het klassieke natuurdiscours, zoals o.a. zichtbaar in

de Relatienota, was immers vooral gericht op de instandhouding van natuurwaarden in het bestaande agrarische cultuurlandschap. Dit perspectief is volgens de aanhangers van het natuurontwikkelingsdiscours te beperkt, omdat het niet uitgaat van de mogelijke natuurwaarden die zouden kunnen ontstaan op basis van natuurlijke processen, zonder menselijk ingrijpen. Bovendien is er volgens hen door de koppeling met het agrarisch cultuurlandschap sprake van 'het syndroom van de verschuivende ijkpunten'. Dit betekent dat natuurdoelen steeds (naar beneden) worden bijgesteld onder invloed van de snelle technologische ontwikkelingen in de landbouw en de hierdoor afnemende natuurwaarden in agrarische cultuurlandschappen. In de nota Natuurontwikkeling is geprobeerd om zo veel mogelijk los te komen van het bestaande cultuurlandschap door uit te gaan van referentiebeelden voor verschillende ecologische zones. Deze referentiebeelden zijn niet gebaseerd op de aanwezige natuurwaarden zoals in de Relatienota was gebeurd, maar op meer ongerepte vormen van de natuurgebieden, zoals deze in het verleden bestonden of nu nog in andere landen bestaan. Het uiteindelijke doel van natuurontwikkeling is dan om deze referentiebeelden door het op gang brengen van natuurlijke processen (deels) te realiseren.

Uiteindelijk zal dit radicale natuurontwikkelingsdiscours grote invloed hebben op het natuurbeleid van daaropvolgende decennia, maar zonder dat dit het klassieke natuurbeleidsdiscours van de Relatienota geheel vervangt. De invloed van het natuurontwikkelingsdiscours is vooral zichtbaar in het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (zie par. 2.3.2) en in het denken over natuur in de grote rivieren, zoals het plan Ooievaar (zie par. 3.3). Zowel binnen als buiten het ministerie zijn de reacties echter verdeeld. Zo gaat het WNF enthousiast met het gedachtegoed aan het werk (Van der Windt, 1995: 207), maar is er vooral binnen het ministerie, en ook bij traditionele natuurbeheerders als Natuurmonumenten, aanvankelijk weerstand. Dat geldt dan met name voor de aanhangers van het klassieke natuurdiscours van de halfnatuurlijke landschappen en natuurbeheer in agrarische gebieden (Van der Windt, 1995: 206-207).³ Uiteindelijk zullen belangrijke onderdelen van de nota Natuurontwikkeling in het nieuwe discours van de Ecologische Hoofdstructuur landen. Toch overheerst bij sommige initiatiefnemers vooral de teleurstelling over het uitblijven van de gewenste radicale omslag in het natuurbeleid. Hun invloed neemt binnen het ministerie echter snel af en ze worden uiteindelijk binnen het ministerie op een zijspoor gerangeerd.

2.3.2 Natuurbeleidsplan en de Ecologische Hoofdstructuur

In 1990 komt het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990a) uit met als centraal concept de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit aansprekende beleidsdiscours/concept zal ongeveer 25 jaar centraal staan in het Nederlandse natuurbeleid en heeft als doel om de achteruitgang in biodiversiteit en de versnippering van natuurgebieden te stoppen.

Ecologische Hoofdstructuur

De EHS bestaat uit kerngebieden⁴, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. De strategie houdt in dat met het vergroten en verbinden van natuurgebieden de versnippering wordt aangepakt en dat met grotere eenheden natuur de kwetsbaarheid voor externe invloeden afneemt. De EHS is mede gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, zoals de Eilandtheorie (MacArthur & Wilson, 1967) en het landschapsecologische concept metapopulaties (Opdam, 1987). In totaal moet het totale areaal natuurgebied (op het land) in de periode 1990-2018 toenemen van 510.000 ha in 1990 tot 700.000 in 2018 (RIVM, 1997: 62). Opvallend is dat voor de verbindingzones geen aparte ruimteclaims zijn opgenomen (zie verder tabel 2.2)

³ Overigens werd dit debat in de wetenschap en vooral onder ecologen aanzienlijk breder gevoerd. Daar werd zelfs gesproken van Westhoff-natuur versus Vera-natuur. Dit was in feite een discussie tussen vegetatiekundigen (Westhoff) en faunamensen (de natuurontwikkelaars). Zie voor een veel uitgebreidere beschrijving van deze debatten: Van der Windt (1995).

⁴ Met de kerngebieden wordt bedoeld op de gebieden met bestaande natuurwaarden. Daartoe worden ook de Relatienota-gebieden gerekend.

Tabel 2.2 Globale samenstelling EHS (op het land) in 1990 (Bron: RIVM, 1997: 62).

Categorie	Taakstelling 2018	Gerealiseerd begin 1990
Bestaande natuur EHS	480.000 ha	480.000 ha
Relatienota reservaten	100.000 ha	17.000 ha
Relatienota beheergebieden	100.000 ha	13.000 ha (beheersovereenkomsten)
Natuurontwikkeling	50.000 ha	-
Totaal	700.000 – 730.000 ha ⁵	510.000 ha

In de periode na 1990 wordt het beleid in meer detail uitgewerkt, onder meer in de nota Ecosystemen in Nederland (LNV, 1995c) en het handboek natuurdoeltypen (Jansen et al., 1995), waarin met een gedetailleerd systeem van natuurdoeltypen geprobeerd wordt om ook de beoogde natuurkwaliteit nader in te vullen. Verder wordt de planologische bescherming van de EHS geregeld via het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995a). Hiermee krijgt de EHS ook betekenis in het ruimtelijk beleid, vanwege de status van planologische kernbeslissing van deze nota. Provincies en gemeenten moeten dus in hun ruimtelijk beleid rekening houden met de EHS.

Ondanks deze steun is het EHS-concept uiteindelijk in betrekkelijke isolatie ontwikkeld door een aantal ecologen en landschapsarchitecten binnen de Natuurdirectie van het toenmalige ministerie van Landbouw en Visserij (Peters, 1999). Van veel interactie met de andere directies (zoals landbouw) was geen sprake, mede door de sterke focus op het natuurbelang en op de scheiding van natuur en andere functies (Bekke & De Vries, 2001; LNV, 1994). Wel is er overleg met het IPO (provincies) geweest en hebben de natuur- en milieuorganisaties een belangrijke invloed gehad (Peters, 1999). Het concept van de EHS wordt dan ook maatschappelijk omarmd door grote natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten, het Wereldnatuurfonds en de provinciale landschappen. Van een hechte samenwerking zoals het Groene Front in de landbouw is in het natuurarrangement echter geen sprake. Een van de betrokken ecologen zegt het als volgt:

"Wat wel frappant is dat het concept van EHS is ontstaan in zo'n klein verband, daar verbaas ik me nog over. Hoe gemakkelijk zo'n concept politiek werd geaccepteerd, terwijl de halve samenleving niet doorhad wat er aan de hand was."

Natuurontwikkeling als ambitie

Het Natuurbeleidsplan/EHS geeft het Nederlandse natuurbeleid een belangrijke impuls. Het natuurbeleid krijgt een meer offensief karakter. In plaats van alleen het beschermen en bewaren van bestaande natuur, krijgt nu ook het ontwikkelen van nieuwe natuur om bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden aandacht. De EHS blijkt in de praktijk een aansprekend concept te zijn dat zowel een impuls geeft aan de positie van het natuurbeleid in Nederland als aan het zelfvertrouwen van de betrokken natuurambtenaren. Een van hen zegt het als volgt:

"Het gaf me toen wel een boost, dat je met zo'n plan, wat gewoon letters op papier zijn, ook echt natuur kan maken. (...) Dat plan (NBP, red.) werkte mobiliserend."

Een belangrijk nieuw element in het natuurbeleid is de opgave om 50.000 hectare natuurontwikkeling (nieuwe natuur) te realiseren. De verwachting is dat, in tegenstelling tot de Relatienota-reservaten, het bij natuurontwikkeling veel meer zal gaan om het aankopen van goede landbouwgrond, die echter minder gemakkelijk te verwerven is en om meer inrichtingsmaatregelen zal vragen. Deze grond moet worden opgekocht en omgezet in natuur. Daarnaast wordt de opgave voor het opkopen van Relatienota-reservaten (meestal minder goede landbouwgrond met bestaande natuurwaarden) en de Relatienota-beheergebieden (landbouwgrond waar boeren beheersovereenkomsten kunnen afsluiten) verdubbeld van 100.000 ha naar 200.000 ha.

Aangekochte landbouwgrond wordt na aankoop in principe overgedragen aan een van de natuurbeschermingsorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale

⁵ In de *Natuurverkenning* (RIVM, 1997) werd aangenomen dat mogelijk 30.000 ha Relatienota-reservaten en -beheergebieden buiten de EHS zouden komen te liggen.

landschappen). De achterliggende gedachte van deze spelregel is dat natuurbeheer vooral een zaak is van experts. Agrariërs, landgoedeigenaren, recreatieondernemers en andere stakeholders hebben, in deze visie, deze expertise niet en krijgen hierdoor nauwelijks mogelijkheden om de nieuwe natuurgebieden te realiseren en/of te beheren, tenzij via een pachtconstructie met een terreinbeherende organisatie. Tegen deze beperkingen is overigens vanuit de particuliere landgoedeigenaren altijd veel protest geweest, omdat zij zichzelf van oudsher zagen als beheerder van veel Nederlandse natuurgebieden (Kuindersma, 1998).

Instrumenten

De toegenomen ambitie en slagkracht van het natuurbeleid is ook zichtbaar in de beschikbare financiële middelen, die toenemen van 41 miljoen gulden in 1990 tot 155 miljoen in 1994 (LNV, 1990a: 217). Daarnaast worden het instrument (Landinrichtingswet) en de uitvoeringsorganisatie (Landinrichtingsdienst; later DLG) van de landinrichting beschikbaar gesteld om ook de belangrijkste natuurclaims te realiseren. Hiermee wordt het belangrijkste instrument van de modernisering van de landbouw (veelal ten koste van natuur en landschap) nu dus ook ingezet voor de realisatie van nieuwe natuurgebieden (Klijn, 2011).

Relatienota in Natuurbeleidsplan

Het nieuwe discours in het natuurbeleid is een combinatie van het oude Relatienota-beleid (beschermen bestaande natuurwaarden op landbouwgrond) en de nieuwe ideeën over natuurontwikkeling (realiseren nieuwe natuurwaarden op landbouwgrond). Hierin is zowel ruimte voor het verweven (beheergebieden) als voor het scheiden van natuur en landbouw (natuurontwikkeling). Per saldo komt, door de toevoeging van de natuurontwikkelingsgebieden als categorie, in het natuurbeleid echter meer nadruk te liggen op de ruimtelijke scheiding tussen natuur en landbouw dan op verweving van natuur en landbouw. Dit sluit aan op de heersende gedachte dat natuur en moderne landbouw fundamenteel onverenigbare functies zijn. Dit gedachtegoed is eind jaren tachtig zowel binnen het landbouwarangement als binnen het natuurarrangement dominant (zie bv. Werkgroep De Zeeuw, 1990). Het moderniseringsdiscours vanuit de landbouw dat vooral gericht is op schaalvergroting, intensivering, specialisatie en snelle technologische ontwikkeling zou fundamenteel onverenigbaar zijn met de bescherming en ontwikkeling van natuur waarin juist extensivering en langzame processen centraal staan.

Natuur en landschap buiten de EHS onder druk?

Een kritiekpunt op deze focus op de EHS is dat de natuur- en landschapswaarden buiten de EHS worden vergeten. Dit wordt in die tijd ook wel het 'witte gebied' genoemd. De zorg van organisaties als de Stichting Natuur en Milieu, is dat deze waarden worden opgegeven onder druk van de intensivering in de landbouw en voortgaande verstedelijking en dat de focus te veel komt te liggen op natuur binnen de EHS. LNV probeert hier wel aandacht aan te besteden door de publicatie van de Nota Landschap (1992) met als centrale concepten het Nationaal Landschapspatroon & landschapsverbeteringsgebieden. De middelen voor dit landschapsbeleid zijn echter beperkt en bovendien wil de landbouwsector geen beperkingen in de primaire landbouwgebieden. De invloed van deze nota is mede daardoor ook zeer beperkt. Illustratief is dat het centrale concept van het Nationaal Landschapspatroon, in tegenstelling tot de EHS, het invloedrijke Structuurschema Groene Ruimte (SGR) niet eens haalt (Peters, 1999: 193). Overigens worden in het SGR wel gebiedsgericht beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) geïntroduceerd. Ondanks dit initiatief blijft de nadruk in het LNV-beleid liggen op de EHS.

Milieudruk op de landbouwsector

Ondertussen neemt de maatschappelijke en politieke druk op de landbouwsector om iets te doen aan de negatieve milieueffecten van de landbouw op de omgeving alleen maar toe. Het milieubeleid krijgt in de tweede helft van de jaren tachtig een impuls, mede onder invloed van het rapport van de Commissie Brundtland (1987) en het alarmerende rapport *Zorgen voor Morgen* over de toestand van het milieu in Nederland (RIVM, 1988). Mede hierdoor neemt ook de bemoeienis van het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) met de landbouwsector toe. Het gevolg is dat ook het ministerie van LNV met maatregelen moet komen om de milieuproblemen in de landbouwsector aan te pakken. Voorbeelden daarvan zijn de interim-wet Mest (Frouws, 1994) en de sterkere nadruk op handhaving van bestaande visquoteringsregelingen (Bekke et al., 1994: 41-42). Dit leidt in toenemende mate tot conflicten tussen het ministerie van LNV, de boeren en hun

belangenorganisaties. Hiermee wordt ook de dominante positie van het Groene Front ondermijnd. Volgens Bekke et al. (1994: 67-68) verandert het beleidsnetwerk in deze periode van een gesloten beleidsgemeenschap in een strijdpuntennetwerk. Hierin staat het landbouwbeleidsarrangement steeds meer onder druk van publieke belangengroepen zoals WNF, Natuur en Milieu en de dierenbescherming en dreigen steeds mogelijke beleidsinterventies op het gebied van milieu vanuit VROM. LNV wil dit voorkomen en is dus wel gedwongen om in te grijpen in de 'eigen' landbouwsector.

Bovendien raakt het agrarische bedrijfsleven ook onderling meer verdeeld, doordat de belangen van de verschillende sectoren (melkveehouderij, akkerbouw, tuinbouw, intensieve veehouderij etc.) steeds meer uit elkaar gaan lopen. Ook het landbouwbeleidsdiscours wordt diverser. Modernisering en schaalvergroting blijven een dominante rol spelen, maar daarnaast komt een alternatief beleidsdiscours op waarin meer de nadruk ligt op verbrede plattelandsontwikkeling. Dit uit zich in de praktijk bijvoorbeeld in agrariërs die zich (deels) gaan richten op biologische landbouw, streekproducten, zorglandbouw, recreatie en agrarisch natuurbeheer (Broekhuizen et al., 1997; Van der Ploeg, 1999).

De genoemde ontwikkelingen in het milieu- en landbouwbeleid zijn ook een belangrijke verklaring voor de opkomst van het nieuwe natuurbeleid rond 1990. Het Natuurbeleidsplan kan ook worden gezien als een poging van LNV om tegenwicht te geven aan de toenemende bemoeienis van VROM met de beleidsterreinen natuur en landbouw. Bovendien wil LNV de bescherming van de bijzondere natuurkwaliteit niet overlaten aan VROM. Of zoals een voormalig topambtenaar van LNV het zegt:

"Er is trouwens maar één reden voor het ontstaan van het Natuurbeleidsplan en dat is omdat VROM een Nationaal Milieubeleidsplan had opgesteld en VROM deugde niet."

Natuur en landbouw vinden elkaar (tot op zekere hoogte)

Op nationaal niveau blijken de belangen van natuur en landbouw minder ver uit elkaar te liggen dan op het eerste gezicht lijkt. De landbouw wilde op de lange termijn duidelijkheid over de natuurclaims op landbouwgrond en hier ook paal en perk aan stellen. Dit betekent dat de landbouw wel kan leven met een natuurclaim op landbouwgrond (in de vorm van de EHS), zolang de beoogde schaalvergroting en modernisering daarbuiten maar door kon gaan. Deze strategische afspraak werd ook vastgelegd in de Structuurnota Landbouw (LNV, 1990b). Hierbij had de landbouw, net zoals natuur, een voorkeur voor een ruimtelijke scheiding van natuur en landbouw. In ruil voor de goedkeuring van de 50.000 ha natuurontwikkeling, zou de landbouw in de overige gebieden door kunnen gaan met modernisering en schaalvergroting. Mede hierdoor kon het concept van de EHS (nadruk op scheiding) wel op goedkeuring vanuit de landbouw rekenen, maar de concepten vanuit het Landschapsbeleidsplan (nadruk op verweving) niet. Een oud-sg van LNV vertelt:

"De landbouw wilde rond 1988 af van de toenemende claim van natuur op grond. Dat is bevroren in het Natuurbeleidsplan. Die scheiding was ook vanuit de landbouw gewenst."

Daarnaast hield de landbouw sowieso al rekening met een zekere sanering van de landbouw. De aankoop van landbouwgrond voor natuur werd in dit licht ook een belang van de landbouw om een warme sanering van de landbouw te financieren. Deze sanering was noodzakelijk vanwege (nieuwe) landelijke milieudoelen en de benodigde vermindering van de vermisting en verzuring vanuit de landbouw. Daarnaast was een sanering ook onvermijdelijk vanwege overproductie van zuivel en andere landbouwproducten op Europees niveau. In deze periode kwam ook in het Europese landbouwbeleid veel nadruk te liggen op het beperken van overproductie en ook op het (meestal tijdelijk) uit productie nemen van landbouwgrond (*set-a-side*-regelingen). Daarnaast ging het heersende beleidsdiscours in het Nederlandse landbouwbeleidsarrangement in deze periode nog steeds uit van de wenselijkheid van schaalvergroting en productievergroting om economische redenen (concurrentiepositie op de wereldmarkt), maar ook in toenemende mate om hiermee ook de nieuwe milieuproblemen op te kunnen lossen. Grote bedrijven zouden immers veel beter in staat zijn om de technologische innovaties te ontwikkelen en toe te passen die nodig zijn om de milieuproblemen op te lossen. Hierdoor zouden kleine bedrijven moeten stoppen, zodat grotere bedrijven ook verder konden groeien en innoveren. Daarnaast was bij sommigen de gedachte dat door doorgaande innovatie en intensivering de milieubelasting vanuit de landbouw zou kunnen verminderen en tegelijkertijd ook de behoefte aan landbouwgrond zou afnemen. Hierdoor zou meer dan voldoende grond overblijven voor

andere functies, zoals stedenbouw, recreatie en natuur (zie ook WRR, 1992; WRR, 1983; Algemene Rekenkamer, 1985). Een oud-beleidsmedewerker natuur van LNV zegt hierover het volgende:

"We (natuurambtenaren binnen L&V, red.) hebben altijd geloofd dat landbouw belangen had om mee te bewegen met de EHS, omdat ze verwachten zo meer ruimte te krijgen voor schaalvergroting en intensivering."

De verwachting (van sommigen) dat landbouwgrond op grote schaal beschikbaar zou komen voor natuur en andere functies (WRR, 1992), blijkt in de praktijk tegen te vallen. Toch spelen concrete verwachtingen over het vrijkomen van landbouwgrond een directe rol in de besluitvorming over de claims voor natuurontwikkeling in het Natuurbeleidsplan. De afspraak was dat in het NBP een bruto-begrenzing van natuurontwikkelingsgebieden zou komen. Deze bruto-begrenzing zou later door provincies (en in concrete gebiedsprocessen) moeten worden omgezet in een netto-begrenzing. In totaal zou een derde van de bruto-begrenzing overblijven als netto-begrenzing voor natuurontwikkeling. De bruto-begrenzing was dus een zoekgebied waarbinnen ruimte was voor regionale afwegingen. De omvang van taakstelling voor natuurontwikkeling werd volgens een direct betrokken LNV-medewerker uiteindelijk bepaald door een inschatting van de hoeveelheid landbouwgrond die in de komende jaren beschikbaar zou komen:

"Ik weet nog dat we bij minister Braks op de kamer zaten. Daar hing een kaart van de EHS aan de muur. We hadden daar 270.000 ha natuurontwikkeling op gezet. Dat was drie keer te veel om beleidsruimte over te laten voor regionale uitwerking (...) Het LEI had geanalyseerd hoeveel landbouwgrond er zou vrijkomen. Het was ingeschat op 50.000 ha voor de komende 30 jaar. (...) Toen hebben we in de kerstvakantie die 270.000 ha teruggebracht tot 150.000 ha. Dat is toen die bruto-kaart geworden".

Ook in de uitvoering blijkt het nieuwe natuurbeleid strategisch mee te bewegen met de ontwikkelingen in de landbouw. Dit is voornamelijk vastgelegd in formele/informele spelregels, die in feite betekenen dat het natuurbeleid in de uitvoering moet afzien van een actief grondbeleid. De belangrijkste spelregels zijn:

1. *Vrijwilligheid* – In de verwerving van landbouwgrond voor natuur staat vrijwillige grondverwerving centraal. In principe zal, in tegenstelling tot grote infrastructuurprojecten of woningbouw, geen sprake zijn van de onteigening van landbouwgrond voor natuur.
2. *Agrarische grondprijzen* – De aankoop van landbouwgrond op basis van agrarische grondprijzen. Deze spelregel is bedoeld om te voorkomen dat door de natuuraankoop grondprijzen stijgen en boerenbedrijven die willen uitbreiden hierdoor weer worden gedupeerd.
3. *Geen (planologische) schaduwwerking* – Dit betekent dat de nieuwe natuur geen nadelige planologische gevolgen mag hebben voor omliggende landbouwbedrijven. Negatieve invloeden van de landbouw op natuur moeten dan ook zo veel mogelijk binnen de natuurgebieden worden opgelost (LNV, 1989: 61). Deze spelregel sluit ook goed aan bij het scheidingsdiscours, waarin natuur vooral geen nieuwe beperkingen mag opleveren voor landbouw.

Uitvoering van natuurbeleid in gebiedsprocessen en landinrichting

De concrete begrenzing en realisatie van de beoogde nieuwe natuur (reservaten en natuurontwikkeling) vindt meestal plaats in concrete gebiedsprocessen. Daarbij kan het gaan om reguliere landinrichtingsprojecten⁶, maar ook in toenemende mate om meer integrale gebiedsprocessen. Het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid (GGB) is vanaf de jaren negentig niet meer weg te denken uit de beleidspraktijk in het landelijk gebied. Kernpunt van het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid is dat de overheid geen nieuw generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn (a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (natuur, landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, landschap, openluchtrecreatie, water etc.) en (b) het scheppen van een zodanig draagvlak onder betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd (Glasbergen & Driessen, 1993, Leroy, 2000; Boonstra, 2004). Het

⁶ Rond 2000 zijn in Nederland ongeveer 225 landinrichtingsprojecten in uitvoering of in voorbereiding (RIVM, 2000: 58).

Ministerie van VROM introduceert de geïntegreerde gebiedsgerichte benadering in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) om ruimtelijke ordening en milieubeleid op regionaal niveau beter op elkaar af te stemmen. Het krijgt vanaf 1989 voor het eerst vorm in de tien zogenaamde ROM-gebieden, waarvan zes in het landelijk gebied. Vervolgens introduceert het Ministerie van LNV in het Structuurschema Groene Ruimte (1992) met de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) en Strategische Groenprojecten (SGP) een vergelijkbare aanpak. De opkomst en populariteit van GGB in de jaren negentig kan worden verklaard uit de tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Oorzaken van dit beleidsfalen liggen in de inhoudelijke verkokering van betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Bovendien heeft het beleid, zoals het natuurbeleid, een overwegend generiek, top-down karakter. Hierdoor is het niet aangepast aan de specifieke regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met de specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren (Van Tatenhove, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid verschijnt zo als sturingsinstrument om vastgelopen beleidsprocessen te oliën en alsnog tot een goed einde te brengen (Padt, 2007).

In vergelijking met de traditionele ruilverkavelingsprojecten uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is de rol van natuur in deze gebiedsprocessen sterk toegenomen. Modernisering van de landbouw is in steeds minder landinrichtingsprojecten en andere integrale gebiedsprocessen het enige doel, maar in toenemende mate een middel om natuur- of waterdoelen te realiseren. Het voordeel van deze integrale werkwijze voor de realisatie van natuur is dat de landbouwbedrijven gecompenseerd kunnen worden voor het verlies aan landbouwgrond met een betere verkaveling, bedrijfsverplaatsingen en soms zelfs uitbreiding van bestaande bedrijven. Hiermee neemt de uitvoerbaarheid en ook het lokale draagvlak voor het natuurbeleid toe. De kritiek is dat natuurdoelen in dergelijke gebiedsprocessen lokaal ook onderhandelbaar worden. Dit leidt ertoe dat natuurdoelen soms naar beneden worden bijgesteld, bijvoorbeeld door minder hectares te claimen, de natuur op een minder optimale locatie aan te leggen en door minder ambitieuze natuurdoeltypen na te streven. Andere kritiek is dat deze gebiedsprocessen kunnen leiden tot langdurige overlegcircuits die inhoudelijk te weinig opleveren. Zo is een voormalig SG van LNV niet enthousiast over het integrale gebiedsgerichte beleid:

"Ik heb aarzeling bij de effectiviteit van ROM, WCL etc. Er is heel veel gepraat zonder veel output. (...) Ze vraten veel geld op, het was gezellig, maar er gebeurde niks."

In de eerste jaren komt de realisatie (zowel de concrete begrenzing als de grondverwerving) van de reservaten en natuurontwikkeling t.b.v. de EHS moeizaam op gang (zie tabel 2.2). Dit komt ook mede omdat de plannen voor nieuwe natuur op landelijke niveau misschien wel gesteund worden door de landelijke landbouworganisaties, maar bij lokale afdelingen en individuele boeren en inwoners niet zelden op veel weerstand stuiten. In sommige gevallen, zoals in het Friese Gaasterland, is dit protest succesvol en worden de natuurclaims anders ingevuld (Kuindersma en Kolkman, 2004). Toch blijven de meeste natuurclaims in deze gebiedsprocessen wel overeind en komt, na de concrete begrenzing, ook de vrijwillige grondverwerving vervolgens op gang, omdat individuele boeren uiteindelijk wel willen verkopen. Hierbij zijn overigens lokaal wel soms grote verschillen. Zo verloopt vanwege de grondgebondenheid in streken als Twente en Zuid-Limburg de grondverwerving juist heel moeizaam (Kuindersma et al., 1997). Opvallend is ook de snelle toename van de belangstelling bij boeren voor beheersovereenkomsten (agrarisch natuurbeheer). Hierover meer in paragraaf 2.5.

Tabel 2.3 Realisatie natuurbeleid 1990-2000.

Categorie	Taakstelling 2018	Realisatie begin 1990	Realisatie begin 2000 ⁷
Natuurontwikkeling	50.000 ha	-	9.000 ha
Reservaten	100.000 ha	17.000 ha	38.000 ha
Beheersovereenkomsten	100.000 ha	13.000 ha	64.000 ha

Bronnen: LNV, 1990a; RIVM, 2000: 55-58.

⁷ Bij natuurontwikkeling en reservaten gaat het om de hectares (afgerond) die zijn overgedragen aan de eindbeheerder. Daarnaast had DLG op 1 januari 2000 16.000 ha ruilgrond in bezit (RIVM, 2000: 55-58).

Ondanks de langzame toename van het aantal hectares nieuwe natuur blijft de biodiversiteit onder druk staan, met name door de milieudruk (o.a. vanuit de landbouw) en de versnipperde aanleg van nieuwe natuurgebieden (RIVM, 1999; 2000). Dit is een van de redenen dat in 2000 een nieuwe natuurnota verschijnt.

2.3.3 Analyse

In de periode 1982-1999 zien we de echte veranderingen in het beleidsarrangement pas tegen 1990. De periode 1982-1989 vormt een vrij lange aanloop waarin de veranderingen vooral binnen het ministerie worden voorbereid. Na de overgang van de directie Natuur & Openlucht recreatie van CRM naar L&V (1982), werkt een kleine groep natuurambtenaren in betrekkelijke isolatie aan een nieuw natuurontwikkelingsdiscours met als doel om het bestaande natuurbeleidsdiscours van de Relatienota radicaal te veranderen. Dat lukt uiteindelijk voor een deel: in het EHS-discours komt de nadruk te liggen op scheiding van natuur en landbouw en er komt meer geld voor natuurontwikkeling.

Cruciaal voor deze doorbraak in het natuurbeleidsarrangement zijn de ontwikkelingen in het landbouwbeleidsarrangement waardoor nieuwe kansen voor natuur ontstaan. Hier blijft weliswaar het discours van intensivering en schaalvergroting centraal staan, maar neemt tegelijkertijd ook de maatschappelijke kritiek op de negatieve milieugevolgen van de landbouw toe. Hierdoor wordt de overheid (EU en LNV) uiteindelijk wel gedwongen om maatregelen te nemen om deze negatieve gevolgen te beperken. Dit leidt in eerste instantie vooral tot productiebeperkingen (vanuit EU) en tot een veel strenger milieubeleid (vanuit VROM). Vervolgens wordt LNV ook wel gedwongen om iets te gaan doen aan de negatieve gevolgen van landbouw voor natuur. Dat gebeurt via het mestbeleid en door meer ruimte te geven aan natuurontwikkeling (op landbouwgrond).

Mede hierdoor vinden in de periode 1990-1999 veel veranderingen plaats in het natuurbeleidsarrangement. Het nieuwe discours van de EHS is een belangrijke ontwikkeling. Dit discours heeft zowel kenmerken in zich van het radicale natuurontwikkelingsdiscours als van het oude Relatienota-discours, met zijn nadruk op verweving van natuur en landbouw. Een belangrijke ontwikkeling is ook de strategische coalitie met de landbouw (op nationaal niveau). Hiermee worden extra natuurclaims op landbouwgrond mogelijk gemaakt, maar dit brengt ook (beperkende) spelregels met zich mee, zoals de nadruk op vrijwillige grondverwerving, grondverwerving op basis van agrarische grondprijzen en geen planologische schaduwwerking. Daarnaast wordt de machtspositie van het natuurbeleid na 1990 nadrukkelijk versterkt met extra middelen (planologische betekenis EHS, extra geld en de versterkte positie binnen landinrichtingsprojecten).

Tabel 2.4 *Natuur- en landbouwarangement in periode 1990-1999.*

	Natuurarrangement	Landbouwarangement	Relatie
Discoursen	Meer nadruk op scheiding natuur en landbouw in EHS	Intensivering en schaalvergroting, maar meer aandacht voor negatieve milieueffecten (mest)	Onderling strijdige discoursen
Coalities	Directie Natuur en private natuurorganisaties. Steun vanuit maatschappij en politiek.	LNV, Groene Front	Strategische coalitie natuur en landbouw op nationaal niveau en soms in gebiedsprocessen
Machtsverhoudingen/ instrumenten	(Veel) meer geld voor natuurbeleid, positie natuur in Landinrichting	Ruilverkaveling, kennisinstellingen, landbouwsubsidies	Landbouw blijft dominant, maar positie natuur versterkt
Spelregels	Vrijwilligheid	Consensus binnen landbouwsector; groeiende invloed milieuregels	Spelregel vrijwilligheid in natuurbeleid komt voort uit afspraken tussen natuur en landbouw

We kunnen concluderen dat het natuurbeleidsarrangement sinds 1990 is uitgegroeid tot een meer intern congruent beleidsarrangement. Daarbij is effectief ingespeeld op externe ontwikkelingen in de maatschappij (meer aandacht voor natuur en milieu) en is op landelijke niveau een strategische

afstemming/coalitie ontstaan met de landbouw. Cruciaal hierbij was de strategische keuze om met de EHS vooral in te zetten op ruimtelijke scheiding van de functies natuur en landbouw. De landbouw moest hiermee accepteren dat het landbouwgrond moest gaan opgeven, maar alleen onder de voorwaarde dat de bemoeienis vanuit het natuurbeleid met het overige landbouwgebied beperkt zou blijven. Hierdoor konden schaalvergroting en intensivering in de landbouw hand in hand blijven gaan met het realiseren van de EHS. Lokaal werd dit gefaciliteerd in landinrichtingen en andere gebiedsgerichte projecten waarin landbouwvertegenwoordigers en natuurorganisaties afspraken konden maken over uitbreiding van de EHS in ruil voor een betere verkaveling en schaalvergroting voor de overblijvende landbouwbedrijven.

De strategische afspraak tussen natuur en landbouw heeft op deze manier in de praktijk ook sterk bijgedragen aan de realisatie van de EHS. Minder positief waren de gevolgen voor het meer op verweving gerichte landschapsbeleid. Dit blijft wel bestaan, maar is in deze periode nauwelijks effectief, mede doordat dit beleid zich juist richt op het overgebleven landbouwgebied met zijn doorgaande focus op schaalvergroting en intensivering.

2.4 Vermaatschappelijking en internationalisering (2000-2009)

Rond de eeuwwisseling zien we een aantal belangrijke ontwikkelingen in het natuurbeleid.

De eerste belangrijke ontwikkeling is vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Onder vermaatschappelijking verstaan we de wens van de overheid om de verantwoordelijkheid voor natuur meer met de samenleving te delen en de betekenis van natuur voor de samenleving te vergroten. (PBL en WUR, 2017: 34).⁸ Deze komt tot uiting in de nota *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur* uit 2000.

De tweede ontwikkeling is dat in de landbouw de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer, en dus verweving van natuur en landbouw, groeit. Tegelijkertijd groeit ook de kritiek op de ecologische effecten van deze vorm van natuurbeheer.

De derde belangrijke ontwikkeling is de internationalisering van het Nederlandse natuur- en milieubeleid. Met internationalisering doelen we voornamelijk op de groeiende invloed van de EU op het Nederlandse natuurbeleid via de Habitatrichtlijn (1992) en de Vogelrichtlijn (1979), maar ook via milieurichtlijnen zoals de Nitraatrichtlijn (1991) en de Kaderrichtlijn Water (2000).

2.4.1 Vermaatschappelijking in het natuurbeleid

De vermaatschappelijking of verbreding van het natuurbeleid is vooral een interne koerswijziging als reactie op problemen met de realisatie van het bestaande natuurbeleid in de jaren negentig en op de kritiek dat het natuurbeleid te veel gericht is op ecologische doelen en te weinig de verbinding zoekt met de wensen van mensen t.a.v. natuur (zie bijv. LNV, 1994). Bovendien zijn er eind jaren negentig enkele lokale protesten met landelijke uitstraling tegen specifieke plannen voor natuurontwikkeling. Een prominent voorbeeld is de gebiedsopstand van boeren en streekbewoners in Gaasterland tegen de natuurplannen in dit gebied. Hiermee komt ook op landelijk niveau (politiek, media) aandacht voor de negatieve effecten van natuurontwikkeling op de leefbaarheid en de landbouw (Kuindersma en Kolkman, 2005; Hajer, 2001; Kuindersma et al., 2012). Eind jaren negentig komt LNV met het programma 'Operatie Boomhut', waarin een verbreding van het natuurbegrip en begrippen als participatie, zelfsturing, functiecombinaties en 'mensenwensen' een belangrijke rol spelen (Buijs et al., 2017). Een deel hiervan landt vervolgens in de nieuwe natuurbeleidsnota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (LNV, 2000).

⁸ Buijs et al. (2017: 29) duiden deze verandering aan met de term 'verbreding en verandering'. Daarin onderscheiden zij, gebaseerd op de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (LNV, 2000), drie aspecten: (1) natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn. (2) natuur wordt breed opgevat, 'van voordeur tot Waddenzee' en (3) de verantwoordelijkheid voor natuur in de samenleving wordt breed opgepakt.

In deze nieuwe nota staat de EHS nog steeds centraal als het dominante beleidsdiscours, maar de nota besteedt ook aandacht aan de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Daarbij gaat het onder meer om functiecombinaties van natuur met bijvoorbeeld landbouw, water of stedelijke ontwikkeling en samenwerking met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers (LNV, 2000: 15). Toch verandert het natuurbeleid hierdoor niet radicaal. De focus in het beleid blijft liggen op het realiseren van de EHS zowel in beleidsaandacht als in geld (Buijs et al., 2017: 30). Het extra budget dat met deze nota beschikbaar komt voor natuurbeleid, is dan ook vooral bestemd voor het nieuwe concept van de robuuste verbindingzones. Dit is in feite een nadere uitwerking van de ecologische verbindingzones die als onderdeel van de EHS al waren opgenomen in het Natuurbeleidsplan (1990). Het betekent een extra grondclaim (24.000-30.000 ha landbouwgrond) voor nieuwe natuur en budget voor het opkopen (en inrichten) van landbouwgrond. Binnen de robuuste verbindingen is dan wel aandacht voor combinaties met andere functies (zoals recreatie en water), maar het is toch vooral een extra claim vanuit de natuur op landbouwgrond. De uitvoering van de robuuste verbindingen komt in de periode 2000-2009 langzaam op gang. Uiteindelijk zal de uitvoering in 2010 voortijdig stoppen met de bezuinigingen uit het kabinet Rutte I (zie verder par. 2.6).

Een ander, nieuw concept uit de nota *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur* is de groenblauwe dooradering die opnieuw aandacht vraagt voor de verweving van landbouw en natuur. Het gaat om het opknappen van 400.000 ha agrarisch cultuurlandschap, via aanleg, herstel en beheer van 40.000 ha landschapselementen (LNV, 2000: 35). Overigens komt, mede door latere bezuinigingen, van dit specifieke beleid voor groenblauwe dooradering in de praktijk weinig terecht, ondanks dat het gedachtegoed soms nog wel wordt gebruikt.

In de praktijk komt er na 2000 vooral meer ruimte voor landgoedeigenaren en andere particulieren om ook nieuwe natuur binnen de EHS te realiseren en vervolgens te beheren. Hiermee wordt de spelregel dat nieuwe natuur alleen wordt overgedragen aan de drie grote terreinbeheerders langzamerhand verlaten. Deze ontwikkeling was overigens al eerder ingezet met de strategische nota *Dynamiek en Vernieuwing* (LNV, 1995b) en mogelijk gemaakt via de nieuwe subsidieregelingen in het Programma Beheer (1997). Na 2000 krijgen particulieren zelfs de voorkeur bij het overdragen en beheren van nieuwe natuurgebieden. In 2009 spreken de verschillende organisaties bij het natuurbeheer ook af dat de traditionele terreinbeheerders en de nieuwe particuliere beheerders voortaan een gelijke behandeling (gelijkberechtiging) zullen krijgen in het beleid (Verklaring van Linschoten). Daarnaast is er een groep landgoedeigenaren die vanaf 2009 juridische procedures aanspant tegen de Nederlandse staat om deze gelijkberechtiging af te dwingen (zie: <https://www.vereniginggg.nl>).

2.4.2 Ontwikkelingen in de landbouw

Binnen de landbouw komt vanaf de jaren negentig steeds meer aandacht voor multifunctionele of verbrede landbouw. Bij een groeiend aantal landbouwbedrijven neemt daarmee niet alleen de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer toe, maar worden ook andere vormen van multifunctionele landbouw (zorglandbouw, streekproducten, recreatie etc.) populairder. Dit wordt ook door verschillende overheden gestimuleerd in het kader van integraal gebiedsgericht beleid of subsidieregelingen voor multifunctionele landbouw (Broekhuizen, 1997).

Deze ontwikkeling gebeurt deels onder invloed van ideologische motieven, zoals het willen nastreven van duurzame vormen van landbouw, maar ook meer praktische motieven spelen een rol, zoals de extra inkomsten die het oplevert voor de landbouw en de druk vanuit milieuregelgeving (voor melkveehouderijbedrijven) om te extensiveren. In verschillende gebieden worden ook agrarische natuurverenigingen opgericht die het agrarisch natuurbeheer onder boeren actief stimuleren en ondersteunen. Voorbeelden van gebieden met een actieve agrarische natuurvereniging zijn Waterland, de Noordelijke Friese Wouden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Politiek is agrarisch natuurbeheer ook populair en worden de budgetten verruimd. Daarbij gaat het volgens een oud-sg van LNV lang niet altijd om de beoogde natuurdoelen:

"Politiek gaat agrarisch natuurbeheer niet om natuur, maar om het faciliteren van boeren in lastige situaties. De pleitbezorging komt van de boerenkant."

Ook provincies faciliteren het agrarisch natuurbeheer door te kiezen voor 'ruime-jas-begrenzings', zodat meer boeren van de subsidieregeling gebruik kunnen maken. De provincies Groningen, Friesland, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland hebben rond 2002 zelfs vrijwel het hele grondgebied begrensd als ruime-jas-beheersgebied (RIVM, 2002). Het moge duidelijk zijn dat ecologische criteria bij deze begrenzing nauwelijks nog een rol hebben gespeeld. Mede door deze ruime interpretatie van het agrarisch natuurbeheer neemt ook de kritiek op de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer toe. Hierover in paragraaf 2.6 meer.

Ondertussen gaan de schaalvergroting en intensivering in de landbouw over het algemeen gewoon door. Nieuwe milieuregelgeving vanuit de nationale overheid (bv. rond ammoniak en geur) en Europa (bv. de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) hebben grote gevolgen voor de landbouw en hebben positieve gevolgen voor natuur door de afnemende milieubelasting en kansen voor agrarisch natuurbeheer (bv. door de gedwongen extensivering), maar leiden tegelijkertijd ook tot meer intensivering en schaalvergroting. Zo moeten de boerenbedrijven de investeringen in nieuwe technieken ook weer terugverdienen (zie verder PBL, 2018).

2.4.3 Internationalisering natuurbeleid

Internationalisering is een algemene trend die in het Nederlandse natuurbeleid vooral zichtbaar wordt door een reeks Europese natuur- en milieurichtlijnen. In tegenstelling tot eerdere internationale verdragen gaat het hier om afdwingbare Europese regelgeving, waarbij de lidstaten verplicht zijn om deze regels in nationale wet- en regelgeving te vertalen. De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) vormen samen de kern van het Europese natuurbeleid en de Europese invulling van het mondiale Biodiversiteitsverdrag (Verdrag van Rio). In beide richtlijnen gaat het zowel om de bescherming van gebieden als van soorten. De gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) worden aangewezen, vormen samen Natura 2000, een netwerk van natuurgebieden op Europese schaal. Ook moeten de lidstaten maatregelen treffen om specifieke soorten zowel binnen als buiten Natura 2000 te beschermen. Naast de VHR zijn nog enkele milieurichtlijnen van belang voor het natuurbeleid, omdat ze sturen op condities die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de natuur en vanwege de effecten op de landbouw, zoals de Nitraatrichtlijn (1991) en de Kaderrichtlijn Water (2000).

Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de Habitatrichtlijn (1992) en het concept Natura 2000. Dit had te maken met het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 1991, waarin de Habitatrichtlijn een prioriteit was. Daarnaast bestond ook de wens vanuit het Nederlandse natuurbeleid om het EHS-gedachtegoed te exporteren naar het Europese niveau (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002: 11). Het concept Natura 2000 was ook bedoeld als een soort Europese EHS.

De Nederlandse implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn blijkt, ondanks de actieve betrokkenheid van Nederland bij de totstandkoming van dit Europese natuurbeleid, in de praktijk erg lastig. De eerste stap in de implementatie is het aanwijzen van gebieden. Dit mag alleen op basis van ecologische criteria plaatsvinden. Het Europese Hof van Justitie stelde in 1996 al dat een lidstaat alle gebieden moet aanwijzen die daarvoor op wetenschappelijke en ecologische criteria voor in aanmerking komen. Economische argumenten mogen daarin geen rol spelen (Van den Top et al., 1998: 164). Deze sectorale benadering botst met de Nederlandse traditie van (bestuurlijk) overleg, integraal gebiedsgericht beleid en polderen. Nederland wordt voor de gebrekkige aanwijzing van gebieden meerdere malen door de EU op de vingers getikt en gedwongen om meer en grotere gebieden aan te wijzen (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). De tweede stap in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is de juridische bescherming van deze gebieden. Lidstaten zijn verplicht om de eigen wetgeving aan te passen aan de beschermingsbepalingen van beide richtlijnen. Daarbij gaat het niet alleen om de bescherming (instandhouding) van de aangewezen gebieden, maar ook om de bescherming van inheemse vogels en specifieke Habitatrichtlijnsoorten buiten deze gebieden (soortenbescherming). Ook deze stap verloopt in Nederland niet zonder problemen. Aanvankelijk bestond bij LNV de gedachte dat dit gemakkelijk in het Nederlandse natuurbeleid kon worden ingepast vanwege het feit dat het Natura 2000-concept toch sterk voortbouwde op de Nederlandse EHS (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002: 13-14). Een voorbeeld daarvan is dat LNV aanvankelijk aanneemt dat de PKB-status van de EHS in het Structuurschema

Groene Ruimte voldoende juridische bescherming zou bieden aan de Natura 2000-gebieden. Dat blijkt niet zo te zijn en een juridische bescherming via de (aangepaste) Natuurbeschermingswet blijkt noodzakelijk. Langzamerhand ontstaat bij beleidsmakers hierdoor het beeld dat de Vogel- en Habitatrichtlijn te sectoraal zijn vormgegeven, op een manier die niet past bij de Nederlandse praktijk van overleg en gebiedsgericht beleid en de nieuwe ambities om de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid te vergroten (Van den Top en Van der Zouwen, 1998).

Mede door de aanvankelijke onderschatting worden de consequenties van de VHR voor Nederland ook pas relatief laat (na 2000) zichtbaar voor directbetrokkenen (inclusief beleidsmakers) binnen en buiten het ministerie van LNV. Dat komt ook door de zeer beperkte communicatie vanuit LNV over de implementatie en de gevolgen van deze richtlijnen. Zelfs provincies zijn als mede-uitvoerder van het nationale natuurbeleid aanvankelijk nauwelijks op de hoogte van de mogelijke impact van dit Europese natuurbeleid. Ook in de nota *Natuur voor mensen* uit 2000 wordt nog nauwelijks gesproken over de implementatie van de VHR in Nederland. In het onderdeel 'internationaal natuurlijk' staat vooral de voortrekkersrol van Nederland in Europa nog centraal en niet de implementatie in Nederland zelf. Dit blijkt ook uit een van de taakstellingen: "*Nederland zal bevorderen dat in 2003 de contouren duidelijk zijn van een Pan-Europees ecologisch netwerk op basis van Natura 2000*" (LNV, 2000: 11).

Bij nader inzien blijken er ook inhoudelijk flinke verschillen tussen het bestaande Nederlandse natuurbeleid en de nieuwe Europese natuurregels. De belangrijkste verschillen zijn:

1. *Europees ligt de nadruk op de bescherming bestaande natuur, nationaal ligt de nadruk op natuurontwikkeling* – In de VHR (Natura 2000) ligt veel meer nadruk op bescherming van bestaande natuurwaarden (gebieden en soorten) dan op de ontwikkeling van nieuwe natuur. Dit laatste had vanaf 1990 vooral prioriteit in het Nederlandse natuurbeleid.
2. *Natura 2000 beschermt minder gebieden dan de EHS* – Na de Nederlandse aanwijzing van Natura 2000-gebieden blijkt dat slechts een deel van de EHS onder het juridische beschermingsregime van Natura 2000 valt. Hierdoor ontstaat binnen de EHS een tweedeling tussen meer en minder strikt beschermde gebieden.
3. *De planologische schaduwwerking van Natura 2000 past niet bij de Nederlandse scheidingsgedachte* – De juridische bescherming van de Natura 2000-gebieden strekt zich ook uit tot activiteiten (waaronder landbouw) die buiten het aangewezen gebied plaatsvinden. Dat betekent dat zowel bestaande als nieuwe activiteiten moeten worden beoordeeld op hun mogelijke negatieve effecten op de beschermde natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. Hierdoor kunnen initiatiefnemers worden gedwongen om af te zien van hun plannen, deze bij te stellen of (in het uiterste geval) de aangetaste natuurwaarden te compenseren. Dit staat op gespannen voet met de spelregel van geen planologische schaduwwerking vanuit Nederlands EHS-beleid en de afspraken over scheiding met de landbouw.
4. *Juridische bescherming van soorten buiten de EHS/Natura 2000 past niet bij de scheidingsgedachte uit het Nederlandse natuurbeleid* – Met de Vogel- en Habitatrichtlijn komt ook de juridische bescherming van soorten buiten Natura 2000 op de agenda te staan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om soorten die samenhangen met het agrarisch landschap (zoals weidevogels) of om vleermuizen in de stad.

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn introduceert in het Nederlandse natuurbeleid vooral een nieuw en krachtig juridisch instrument voor de bescherming van natuurwaarden (zowel in gebieden als voor soorten). Een gevolg is dat het natuurbelang een rol gaat spelen bij alle economische en ruimtelijke besluiten die raken aan Europees beschermde gebieden (Natura 2000) en soorten. Hierbij kan het gaan om de uitbreiding van landbouwbedrijven of campings en de aanleg van windmolenparken en nieuwe woonwijken. Natuur wint hierdoor aan juridische betekenis en natuurorganisaties en actiegroepen krijgen een instrument in handen om ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van een bedrijventerrein of een snelweg die ze ongewenst vinden, (tijdelijk) tegen te houden. Tegelijkertijd roept dit weerstand op in de politiek, de maatschappij en het bedrijfsleven, waardoor het draagvlak voor het hele natuurbeleid onder druk komt te staan. Kritiek komt vooral uit de recreatiesector, VNO-NCW en LTO. Daarbij wordt veelvuldig de kreet 'Nederland op slot' gehanteerd, als aanduiding van de angst dat de VHR veel nieuwe ontwikkelingen en projecten van ondernemers zal stoppen of vertragen. Overigens is over de feitelijke juistheid van de stelling dat Nederland op slot zou gaan als gevolg van de nieuwe natuurregels veel discussie (Arnouts en

Kistenkas, 2011). Critici stellen dat sommige projecten weliswaar worden vertraagd, maar uiteindelijk meestal gewoon doorgaan. De vertraging zou ook te maken hebben met de relatieve onbekendheid met de nieuwe natuurregels, gebrekkige kennis en onduidelijkheid over de precieze beschermingsformules. Feit is dat het natuurbeleid door deze ontwikkelingen onder vuur komt te liggen. Opvallend is hierbij dat de kritiek zich gaandeweg minder op de richtlijnen zelf richt, maar steeds meer op de nationale invulling ervan. Nederland zou te veel en te grote gebieden hebben aangewezen en de natuur in deze gebieden strenger beschermen dan strikt noodzakelijk vanuit de VHR-regels. Volgens anderen is de Nederlandse interpretatie van de VHR te statisch en wordt de ruimte vanuit Brussel om hier flexibel mee om te gaan nauwelijks benut. Een oud LNV-medewerker geeft daarnaast aan dat de natuurorganisaties, naar zijn mening, ook geen belang hebben bij het ter discussie stellen van de strikte VHR-interpretatie:

"De natuurbescherming (...) is blij dat ze de projectontwikkelaars om de oren kunnen slaan met soorten. (...) Met de VHR ging de economie op slot. Maar Brussel zei: dat staat helemaal niet in de richtlijnen, jullie hebben zelf je hoofd in de strop gestoken. (...) Het is nationale interpretatie."

De implementatie van de VHR heeft ook gevolgen voor de verhoudingen tussen natuur en de landbouw. In de praktijk gaat het voornamelijk over de bestaande afspraak om natuur en landbouw ruimtelijk van elkaar te scheiden en ook over de spelregel dat het natuurbeleid voornamelijk op vrijwilligheid gebaseerd is. De sterke scheiding van natuur en landbouw komt vooral onder druk te staan in de landbouwgebieden rondom Natura 2000-gebieden. De aard van de nieuwe natuurregels brengt met zich mee dat ook de effecten van (landbouw)bedrijven die zelf buiten de Natura 2000-gebieden liggen, op de natuurwaarden in deze gebieden moeten worden meegenomen in besluitvorming over vergunningverlening betreffende bedrijfsuitbreiding. Deze bedrijven worden geconfronteerd met de noodzaak om aanpassingen te doen, zoals vernatting, die invloed hebben op hun bedrijfsvoering. Van vrijwilligheid is daarbij geen sprake.

Met dit nieuwe juridische instrument komen dus bestaande spelregels in het natuurbeleid ter discussie te staan, namelijk geen planologische schaduwwerking en vrijwilligheid. Dit heeft negatieve effecten op de verhoudingen tussen landbouw en natuur. Immers, deze spelregels waren een belangrijk onderdeel van de deal met de landbouwsector ten tijde van het Natuurbeleidsplan (zie par. 2.4).

Mede door de nieuwe en veel minder vrijblijvende Europese natuur- en ook milieuregelgeving neemt de spanning tussen landbouw en natuur dus weer toe. In de praktijk komen door de Natura 2000-aanwijzingen talloze landbouwbedrijven rondom Natura 2000-gebieden (met een hoge milieubelasting) in de problemen met hun (soms ten onrechte verleende) milieuvergunningen. De Europese natuurregels blijken zich immers niets aan te trekken van de strikte ruimtelijke scheiding van natuur en landbouw uit het Nederlandse natuurbeleid. Zodra landbouwbedrijven met hun activiteiten de natuurkwaliteit van (nabij gelegen) Natura 2000-gebieden negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld via vermessing of verdroging, moet de overheid vergunningen toetsen aan het effect op het Natura 2000-gebied (passende beoordeling). Indien de milieubelasting op deze gebieden op dat moment al te hoog is om de duurzame instandhouding van de beschermde soorten en/of habitats te garanderen, kunnen deze bedrijven feitelijk niet meer uitbreiden totdat dit probleem is opgelost. Het feit dat deze bedrijven ruimtelijk soms op kilometers afstand van het betreffende Natura 2000-gebied liggen, speelt in deze afweging geen rol.

Ook de ontwikkelingen in het Europese landbouwmilieubeleid hebben in deze periode invloed op de natuur en het natuurbeleid in Nederland. Zo neemt onder invloed van bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn de behoefte aan landbouwgrond bij boeren juist weer toe. Productierechten/mestrechten e.d. worden immers gekoppeld aan de hoeveelheid grondbezit. Het gevolg is dat ook de concurrentie om landbouwgrond met het natuurbeleid weer toeneemt. Het Europese milieubeleid stimuleert ook de grondgebondenheid van de melkveehouderij en jaagt met de nadruk op extensivering ook de grondhonger onder landbouwbedrijven aan. Landbouwbedrijven moeten immers, om de bestaande productie te kunnen volhouden, meer grond hebben. Hierdoor neemt de strijd om de grond met andere functies, zoals natuur, weer toe. Deze ontwikkeling is ook een verklaring voor de groeiende belangstelling van boeren voor agrarisch natuurbeheer en het pachten van natuurgrond. Deze extra

extensief beheerde grond is immers nodig om de productieruimte voor de rest van het landbouwbedrijf op peil te houden. Deze argumenten voor deelname aan agrarisch natuurbeheer hebben dus een sterk opportunistisch karakter en zijn sterk afhankelijk van specifieke landbouwmilieuregelgeving.

2.4.4 Analyse

In de periode 2000-2009 zien we opnieuw een aantal heel verschillende veranderingen binnen het natuurbeleidsarrangement. Ten eerste zien we rond 2000 de opkomst van het vermaatschappelijkingsdiscours. Toch blijkt uiteindelijk dat van de beoogde instrumenten bij dit nieuwe discours (zoals groenblauwe dooradering) weinig terecht komt. De nota waarin het nieuwe discours centraal staat, introduceert vooral een verdere versterking van het EHS-discours met de introductie van de robuuste verbindingen. Hier is tot 2010 wel geld voor beschikbaar. Het vermaatschappelijkingsdiscours leidt wel tot meer toegang voor particulieren bij natuurontwikkeling en beheer. Daarmee wordt de spelregel dat de nieuwe natuur alleen beheerd mag worden door de grote terreinbeheerders langzaam verlaten.

Vervolgens zien we de opkomst van de internationalisering binnen het natuurbeleidsarrangement. Dit leidt niet zozeer tot een nieuw discours, maar vooral tot een versterking van de machtspositie van natuurpartijen tegenover economische belangen, zoals de landbouw en andere vormen van ruimtelijke ontwikkeling. In feite krijgt het natuurbeleidsarrangement voor het eerst de beschikking over een krachtig juridisch instrument om bepaalde natuurwaarden te beschermen tegen nadelige invloeden vanuit allerlei economische ontwikkelingen. Hiermee neemt de interne congruentie binnen het natuurbeleid weliswaar toe, maar ontstaat wel spanning binnen de strategische coalitie van natuur en landbouw (zie par. 2.3.3) en de daarmee samenhangende bestaande spelregels binnen het beleidsarrangement, zoals de vrijwilligheid (bij realisatie van nieuwe natuur) en het beginsel dat natuur zich niet met het overige landelijke gebied bemoeit.

Tabel 2.5 *Natuur- en landbouwarangement in periode 1990-1999.*

	Natuurarrangement	Landbouwarangement	Relatie natuur en landbouw
Discoursen	Meer nadruk op maatschappelijke betrokkenheid bij de EHS	Intensivering en schaalvergroting Meer belangstelling voor agrarisch natuurbeheer (verweving natuur en landbouw)	Onderling strijdige discoursen
Coalities	Directie Natuur en private natuurorganisaties. Steun vanuit maatschappij en politiek	LNV, Groene Front	Strategische coalitie natuur en landbouw onder spanning door VHR
Machtsverhoudingen/ instrumenten	Krachtig juridisch instrumentarium natuur (VHR)	Meer Europese en nationale milieuregelgeving met beperkingen voor de landbouw (bv. KRW, Nitraatrichtlijn, Wav)	Landbouw blijft dominant, maar positie natuur verder versterkt
Spelregels	Vrijwilligheid, komt ter discussie te staan door dwingende bescherming vanuit VHR	Consensus binnen landbouwsector; groeiende invloed milieuregels	Oude spelregels (vrijwilligheid) staan onder druk

2.5 Decentralisatie, Natuurpact en een nieuwe poging tot vermaatschappelijking (2010-2018)

In 2010 begint een nieuwe periode in het Nederlandse natuurbeleid met nationale bezuinigingen gevolgd door een herijking van de EHS en een decentralisatie naar de provincies. Deze decentralisatie is het voorlopige sluitstuk van een jarenlang proces om de uitvoering van het natuurbeleid bij

provincies onder te brengen. Dit is al gestart met de Decentralisatie-impuls in het begin van de jaren negentig en verder vormgegeven in het ILG (2007). In het ILG was ook al sprake van decentralisatie van natuur- en plattelandsbeleid, maar stonden nog zeer concrete prestatieafspraken tussen LNV en provincies centraal en liep de financiering via het Groenfonds (Boonstra et al., 2012). De decentralisatie van 2010 betekent het einde van de detaillistische prestatieafspraken uit het ILG. Daarnaast krijgen provincies voortaan het rijksgeld voor natuur via het Provinciefonds waardoor ze meer vrijheid krijgen om dit te besteden. Bovendien krijgen provincies de beschikking over de menskracht en grond van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en daarmee meer zeggenschap over de uitvoering van het natuurbeleid. Nadat de details van de decentralisatie grotendeels zijn uitgewerkt en een deel van de bezuinigingen is teruggedraaid, doen Rijk en provincies een nieuwe poging om natuur(beleid) te vermaatschappelijken.

Tegelijkertijd zien we dat de nadruk op de uitvoering van de Europese natuurrichtlijnen alleen maar toeneemt. Dit wordt nog eens versterkt door de introductie van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dezelfde focus op de Vogel- en Habitatrichtlijn zien we terug in het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer dat in deze periode door LNV en provincies wordt gelanceerd.

2.5.1 Decentralisatie

In oktober 2010 wordt het kabinet Rutte 1 geïnstalleerd en wordt het ministerie van LNV ondergebracht bij Economische Zaken (EZ) en grote delen van het natuurbeleid (realisatie en beheer van de EHS) gedecentraliseerd naar de provincies. Staatssecretaris Bleker kondigt snel daarna een aankoopstop voor de EHS af, als onderdeel van een bezuiniging van ongeveer twee derde op het totale rijksbudget voor natuur. De bezuinigingen zijn een direct gevolg van de economische recessie, maar ook het eerdergenoemde ongenoegen vanuit de landbouw en ander bedrijfsleven over de technocratische en belemmerende natuurregels speelt een rol (Koopmans en Jager, 2006). Een oud-sg van LNV ziet het achteraf als een fout dat het natuurbeleid geen afstand heeft gedaan van de sterke juridisering in het natuurbeleid (als gevolg van de internationalisering) in de vorige periode:

"Rutte I was reactie op iets dat jaren sluimerde: de juridisering en de technocratisering en de nadelige invloed op landbouwbedrijven in de buurt van Natura 2000. We hebben de juridificering gekoesterd, maar het had averechtse effecten. Dat een bouwproject van sociale woningbouw stilligt door een spreekw. Daar moet je afstand van nemen en dat is niet gedaan. Dat heeft het natuurbeleid niet slim gedaan."

Hij draagt de provincies op om de EHS te herijken en in te krimpen tot de hectares die nodig zijn om de Europese natuuropgaven van Natura 2000 te realiseren. De uitvoering van de robuuste verbindingen wordt helemaal gestopt. De realisatie van de resterende EHS met de bijbehorende middelen als geld, grond en bevoegdheden wordt vervolgens verder gedecentraliseerd naar de provincies. Ondertussen gaan vooral de bezuinigingen van Bleker gepaard met veel protest van natuurorganisaties en (sommige) provincies. Een oud-bestuurslid van Natuurmonumenten is ook achteraf zeer kritisch op de motieven achter de bezuinigingen op natuur:

"Bleker was een schande voor natuur, landbouw en milieu. (...) In feite was het gewoon pesten wat hij deed. Er zat geen gedachte achter. Het was gewoon een afrekening met het natuurbeleid. (...) Bleker dacht de boeren van dienst te zijn met de geplande kaalslag in het natuurbeleid, maar in werkelijkheid heeft hij niets voor de boeren betekend."

Hoewel het protest tegen de bezuinigingen aanvankelijk weinig succesvol is, stelt het kabinet Rutte II (2012-2017) vervolgens wel weer extra geld ter beschikking om de resterende natuuropgaven te realiseren. Hiermee wordt een deel van de bezuinigen teruggedraaid. Staatssecretaris Dijksma maakt in 2014 definitieve afspraken met de provincies over de decentralisatie in het zogenaamde Natuurpact. Op dat moment wordt ook de EHS vervangen door het Natuurnetwerk Nederland. Hiermee wordt in feite hetzelfde bedoeld, al ligt in de praktijk bij de realisatie van nieuwe natuur meer de nadruk op de internationale natuurdoelen (Natura 2000). In dit Natuurpact spreken Rijk en provincies ook af dat de provincies (in de periode 2011-2027) nog 40.000 ha nieuwe natuur zullen

realiseren en 40.000 ha (alsnog) zullen inrichten. Tot 2011 is ongeveer 92.500 ha nieuwe natuur gerealiseerd (zie tabel 2.3).⁹

Tabel 2.6 Realisatie natuurbeleid 2000-2011.

Categorie	Taakstelling 2020	Realisatie begin 2000	Realisatie begin 2011
Nieuwe natuur (natuurontwikkeling, reservaten en robuuste verbindingen)	175.000 ha	47.000 ha	92.500 ha
Agrarisch natuurbeheer	100.000 ha	64.000 ha	143.000 ha

Bronnen: RIVM, 2000: 55-58; PBL, 2012; Melman et al., 2016.

Het Natuurpact betekent ook een verdere decentralisatie van het natuurbeleid. Zo komt ook de aansturing van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer bij de provincies te liggen en spreken Rijk en provincies af om de DLG op te heffen en de bijbehorende menskracht en grond voor het grootste gedeelte te verdelen over de provincies. Hiermee wordt de machtspositie van de provincie bij de vormgeving en de uitvoering van het natuurbeleid verder versterkt en neemt de invloed van het ministerie van EZ af.

Provincies werken in de periode 2011-2015 aan de herijking van de EHS en de uitwerking van het eigen provinciale natuurbeleid. Daarbij staat de realisatie van de internationale natuurdoelen (VHR) voor vrijwel alle provincies centraal. Dit betekent dat de meeste provincies sterk de nadruk leggen op de Natura 2000-gebieden binnen het provinciale Natuurnetwerk. Alleen de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant besluiten om de hele oorspronkelijke EHS te willen realiseren, terwijl andere provincies zoals Zuid-Holland en Overijssel, de EHS conform de wensen van Bleker grotendeels hebben beperkt tot de Natura 2000-opgaven. De overige provincies kiezen voor een middenpositie waarbij de nadruk wel meer op Natura 2000 komt te liggen, maar ook delen van de oorspronkelijke EHS overeind blijven.

De provinciale verschillen in middelen en manier van uitvoering worden ook groter. Zo ontstaan er grote verschillen tussen provincies die veel extra geld kunnen investeren in hun nieuwe provinciale natuurbeleid, zoals Overijssel en Noord-Brabant, en provincies die het voornamelijk moeten doen met het rijksbudget vanuit het Provinciefonds en de overgedragen grond vanuit BBL, bijvoorbeeld Drenthe en Zuid-Holland (Kuindersma, 2015). Met de decentralisatie en ook het opheffen van de DLG hebben provincies ook meer mogelijkheden om te sturen op de organisatie van de uitvoering. Voor 2010 lag in de meeste provincies de nadruk op het realiseren van nieuwe natuur in integrale gebiedsprocessen (onder regie van de DLG), waarin ook ruimte was voor landbouwstructuurverbetering, recreatie, cultuurhistorie en andere doelen. Daarbij gaat het om vrij eenduidige ruilverkavelingen tot de vrij integrale reconstructie van zandgebieden (Boonstra et. al, 2007; Boonstra en Kuindersma, 2008).

Een deel van de provincies wil de bestaande aanpak via integrale gebiedsprocessen/ruilverkavelingen continueren. Dit zijn vooral de noordelijke provincies (Groningen, Fryslân, Drenthe), Noord-Holland, Utrecht en Zeeland. De provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg kiezen daarentegen voor nieuwe uitvoeringsarrangementen via contracten met bestaande bestuurlijke en maatschappelijke partners (gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, landbouworganisaties) over de uitvoering van het natuurbeleid en (meestal) een meer sectorale aanpak (zie Kuindersma et al., 2015). De redenen voor de nieuwe aanpakken zijn divers. De keuze voor contracten met externe partners heeft vooral te maken met de wens bij provincies om hun partners meer bij de uitvoering te betrekken. De keuze voor een meer sectorale insteek heeft vooral te maken met: (a) de gedachte dat het streven naar integraliteit in het integrale gebiedsgerichte beleid uit het verleden (zoals in de reconstructie zandgebieden) te ver is doorgeschoten en vooral heeft geleid tot eindeloze praat- en overlegcircuits zonder veel resultaat. (b) het feit dat in de PAS-/Natura 2000-gebieden vooral sectorale natuurdoelen centraal staan. Hierbij is vaak weinig onderhandelingsruimte over de doelen en zijn (dankzij het PAS) er ook harde deadlines voor het realiseren van deze doelen.

⁹ Het is in de praktijk lastig om de afspraken uit het Natuurpact: 40.000 nieuwe natuur en 40.000 inrichting, te relateren aan de realisatiecijfers van het beleid tot 2011 (92.500 ha nieuwe natuur) en de ambities per provincie.

Overigens blijkt dat in de uitvoering van deze concrete gebiedsprocessen de aanvankelijk sectoraal geformuleerde natuuropgaven toch ook weer moeilijk kunnen worden losgezien van andere opgaven (landbouw, water, landschap etc.) en blijkt in de praktijk dan vaak toch weer dat gekozen wordt voor een meer integrale aanpak.

2.5.2 Programma Aanpak Stikstof

Ondertussen werken Rijk en provincies aan een oplossing voor de te hoge milieudruk op een groot deel van de Natura 2000-gebieden. Dit is niet alleen een probleem voor de natuur, maar ook voor omliggende landbouwbedrijven. Deze bedrijven kunnen door de externe werking van de VHR niet meer uitbreiden zolang deze milieudruk te hoog is. Om deze impasse te doorbreken, is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ontwikkeld (PBL, 2014). Het doel van dit programma is de natuur in deze gebieden herstellen en ook economische ontwikkeling rondom deze gebieden opnieuw mogelijk maken (Folkert et al., 2014). In het PAS wordt gewerkt aan algemene bronmaatregelen om de uitstoot vanuit de landbouw en de industrie in heel Nederland te verlagen en aan specifieke maatregelen rondom de verzuringsgevoelige Natura 2000-gebieden. In totaal gaat het om 118 van de 167 Natura 2000-gebieden in Nederland. In deze gebieden moeten herstelmaatregelen, hydrologische maatregelen en uitbreiding van de natuurgebieden worden uitgevoerd.

De filosofie van het PAS is dat door het treffen van deze maatregelen, de landbouw (en andere bedrijven) rondom deze PAS/Natura 2000 weer kan uitbreiden. Voorwaarde is wel dat de geplande maatregelen in de Natura 2000-gebieden ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Provincies hebben hier een harde resultaatsverplichting op zich genomen om dit ook daadwerkelijk te doen. Voor sommige maatregelen moet dit al voor 2021 zijn gebeurd, voor andere maatregelen is dat 2027.

Kritiek op het PAS is dat veel provincies de ontwikkelruimte voor landbouwbedrijven rondom deze gebieden al hebben vergeven, voordat al de herstelmaatregelen in en rond deze gebieden zijn gerealiseerd. Bovendien komen de kosten voor de herstelmaatregelen vooral voor rekening van de overheid, terwijl de baten liggen bij de omliggende (landbouw)bedrijven. Het PAS is door de strakke planning en de harde resultaatverplichtingen voor provincies wel een impuls voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Daarmee worden vaak al lang geplande uitbreidingen van het Natuurnetwerk nu met extra bestuurskracht gerealiseerd. Concreet betekent dit dat de meeste provincies nu ook bereid zijn om onteigening in te zetten om de beoogde natuurdoelen rondom de PAS-/Natura 2000-gebieden te realiseren. Dat kan betekenen dat een aantal omliggende landbouwbedrijven daadwerkelijk wordt onteigend, maar het is ook een stok achter de deur om met deze bedrijven tot afspraken te komen over zelfrealisatie, bijvoorbeeld door extensivering van de bedrijfsvoering of door het accepteren van vernattingsmaatregelen.

Het PAS is vooral een poging de vastgelopen verhoudingen tussen landbouw en natuur, rondom de Natura 2000-gebieden, vlot te trekken. Op de korte termijn lijkt dit inderdaad gelukt. Veel landbouwbedrijven zijn van slot gehaald en het herstel van natuurwaarden in en om de betreffende natuurgebieden heeft een duidelijke impuls gekregen. Toch zijn er op de langere termijn ook bedreigingen voor deze aanpak. Een eerste bedreiging is dat de programmatische aanpak in juridische procedures ter discussie komt te staan en dat hiermee beide elementen van het PAS (natuurherstel en landbouwonwikkeling) weer ter discussie komen te staan. Een tweede bedreiging ontstaat indien het de provincies niet lukt om de herstelmaatregelen tijdig uitgevoerd te krijgen of als deze maatregelen minder ecologische resultaten opleveren dan gedacht.

Op dit moment lijkt het PAS vooral een krachtig instrument om een deel van de natuuropgave effectief te realiseren. Voor het eerst geven de meeste provincies ook aan dat ze uiteindelijk bereid zijn om het instrument onteigening te gaan inzetten om internationale natuurdoelen (zoals in de PAS-/Natura 2000-gebieden) te realiseren (PBL & WUR, 2017). De provincie Overijssel is inmiddels al begonnen met de voorbereiding van onteigening via het opstellen van provinciale inpassingsplannen voor de PAS-/Natura 2000-gebieden, zoals Boetelerveld (Kuindersma et al., 2017). Inmiddels is ook in de Krimpenerwaard (Zuid-Holland) onteigening ten behoeve van het Natuurnetwerk in voorbereiding (De Wit et al., 2018). Provincies hebben dus nog steeds een voorkeur voor zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving, maar als dat niet lukt, is onteigening mogelijk. Dit is een duidelijke verandering,

omdat de inzet van onteigening ten behoeve van natuur voorheen eigenlijk nauwelijks bespreekbaar was. Met de inzet van onteigening komt ook de vrijwilligheidsspelregel in het natuurbeleid, althans voor de PAS-/Natura 2000-gebieden, ter discussie te staan.

Toch is het PAS ook vooral een manier om de traditionele scheiding tussen landbouw en natuur, die met de komst van het Europese natuurbeleid in zekere zin is ondermijnd, te herstellen. In feite is dit dus ook een poging de planologische schaduwwerking (vooral voor de landbouw) van Natura 2000 te beperken. Om een grote groep landbouwbedrijven de kans te geven om verder uit te breiden, moet een kleinere groep landbouwbedrijven wijken om de benodigde herstelmaatregelen voor natuur mogelijk te maken. Een verschil met het verleden is wel dat de beoogde nieuwe natuur niet meer per definitie door de traditionele natuurorganisaties gerealiseerd moet worden. De provincies hebben zelfs een voorkeur voor zelfrealisatie door de bestaande landbouwbedrijven. Dit kan bij voldoende belangstelling bij de bestaande grondeigenaren, lokaal dus, ook tot vormen van verweving van natuur en landbouw leiden.

2.5.3 Nieuwe stelsel Agrarisch natuurbeheer

De prioritering binnen het provinciale natuurbeleid op Natura 2000 zien we ook terug in het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer is aanvankelijk buiten de decentralisatie van het natuurbeleid gehouden, mede om beter aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingen in het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). In de periode 2010-2016 werken LNV en provincies gezamenlijk aan een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer en wordt ook de uitvoering van dit nieuwe stelsel met de ondertekening van het Natuurpact (2014) definitief overgedragen aan de provincies.

Zoals eerder aangegeven, is de belangstelling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer na de moeizame start met de Relatienota (1975) vooral sinds het einde van de vorige eeuw sterk toegenomen. Rond 2003 doet meer dan 25% van de landbouwbedrijven aan een vorm van natuur- en landschapsbeheer (PBL, 2018: 59). In 2010 was op ruim 143.000 ha een vorm van agrarisch natuurbeheer afgesloten (Melman et al., 2016). Belangrijke oorzaken voor deze toegenomen belangstelling liggen in de grondhonger van landbouwbedrijven, mede aangejaagd door het Europese milieubeleid, en de steeds ruimere mogelijkheden voor het afsluiten van agrarisch natuurbeheercontracten door ruimere budgetten en ruime-jas-begrenzingsen. Vanuit de ecologische hoek neemt de kritiek op het agrarisch natuurbeheer echter toe. Steeds meer wetenschappelijke studies en deskundigen plaatsen kritische kanttekeningen bij de ecologische resultaten van het bestaande agrarisch- natuur en landschapsbeheer en de mogelijkheden voor hedendaagse boeren om met agrarisch natuurbeheer echt iets voor natuur te kunnen betekenen (Kleijn, 2013; De Snoo et al., 2016). Een oud-provinciemedewerker natuur is van mening dat echte betrokkenheid van boeren bij natuur niet realistisch is:

"Betrokkenheid van boeren bij natuur is dagdromen. Er wordt van alles geroepen over duurzaamheid, vestigingsklimaat, maar het is allemaal in de marge, echte positieve veranderingen zijn er niet in de bedrijfsvoering. Want er is geen individueel bedrijfsbelang."

Een landbouwspecialist van de WUR ziet ook vanuit de doorgaande specialisatie in de landbouw praktische bezwaren bij het op grote schaal verweven van landbouw en natuur:

"Het probleem met verweven (...) is het sterke effect van specialisatie. (...) Zeker bij goed werkende markten is voor veel boeren specialiseren aantrekkelijk om mee te kunnen met de besten. Dat is een cultuurding, maar ook keihard geld. Je aandacht verdelen over verschillende dingen brengt kosten met zich mee, je bent nou eenmaal niet overal goed in. (...) Die specialisatietendens gaat tegen verweven in."

Na een kritische evaluatie van de Raad voor de Leefomgeving & Infrastructuur (RLI, 2013) wordt besloten om een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer op te zetten. Daarin spelen Agrarische Collectieven een belangrijke rol in de uitvoering en ligt de focus op zogenaamde kerngebieden. Dit zijn

op ecologische criteria geselecteerde gebieden waarin de potenties voor bepaalde internationaal beschermde soorten het best zijn. De nadruk komt met name te liggen op weidevogels en akkervogels. Dit alles betekent dat agrarisch natuurbeheer op een aantal plekken niet meer mogelijk is en ook dat bepaalde pakketten niet meer afgesloten kunnen worden. Daarbij gaat het vooral om het beheer van landschapselementen en botanisch graslandbeheer of randenbeheer. Vooral deze pakketten zouden onvoldoende ecologische resultaten opleveren. Per saldo neemt het aantal deelnemers aan agrarisch natuurbeheer hierdoor sterk af. Begin 2016 is het aantal hectares agrarisch natuurbeheer dan ook teruggebracht van 143.000 hectare (2010) naar 90.000 hectare (Melman et al., 2016).

De verwachting is dat het nieuwe stelsel betere ecologische resultaten zal opleveren, omdat de kerngebieden meer ecologisch geschikt zijn en ook veel zwaardere pakketten worden afgesloten dan in het verleden. De kritiek is dat het nieuwe agrarisch natuurbeheer te veel gericht is op specifieke internationaal beschermde soorten. Hierdoor zou de traditionele rol van de boeren in de instandhouding van landschapselementen en het cultuurlandschap te weinig aan de orde komen. Volgens een van de respondenten was instandhouding van het landschap juist het belangrijkste positieve effect van agrarisch natuurbeheer:

"Ik zie de boer als grootste drager van ons landschap, niet van onze natuur. Ze maken zich kwetsbaar door te veel natuurambities te hebben in brede zin. Dat praat ik niet over de individuele boer die het wel lukt. Dat is een uitzondering op het systeem. Het systeem is zo, dat er op dit moment weinig ruimte is voor biodiversiteit in de bedrijfsvoering."

Het is opvallend dat ook binnen het agrarisch natuurbeheer de nadruk in het natuurbeleid, na de stelselherziening van 2016, steeds meer op de realisatie van de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen is komen te liggen. Dit is vergelijkbaar met de ontwikkeling in het Natuurnetwerk met de focus op de VHR-/PAS-gebieden. Dit is ook opmerkelijk, omdat de herijking van de EHS en de bezuinigingen juist ook uit irritatie over het technocratische karakter van ditzelfde Europese natuurbeleid zijn ontstaan. Hierdoor ontstond ook de indruk dat er een radicale wijziging in het dominante natuurdiscours had plaatsgevonden (Buijs et al., 2014). Dit bleek echter maar beperkt het geval te zijn geweest. Zo is de focus op de internationale natuurdoelen na de decentralisatie dus alleen maar toegenomen en dat geldt, vooral met het PAS, zeker ook voor de technocratisering. Toch doen Rijk en provincies in deze periode ook nog een poging om de vermaatschappelijking van natuurbeleid toch nog handen en voeten te geven.

2.5.4 Een nieuwe poging tot vermaatschappelijking in het natuurbeleid

Tegelijk met de sterke focus binnen het Natuurnetwerk en het agrarisch natuurbeheer op de doelen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn, komt een beweging op gang waarin opnieuw aandacht wordt gevraagd voor de vermaatschappelijking van natuur.

Zo komt het Rijk in 2014 met een Rijksnatuurvisie (EZ, 2014) waarin een langetermijnvisie op het natuurbeleid wordt geschetst. Net als in de nota *Natuur voor Mensen* (LNV, 2000) staat vermaatschappelijking van natuur centraal. Ditmaal wordt hier nadrukkelijk ook de economie aan gekoppeld. Hierbij gaat het om de mogelijke bijdrage vanuit bedrijven aan de natuur en de betekenis van natuur voor de economie. In de nota zelf wordt de ambitie als volgt verwoord: *"Er is het kabinet veel aan gelegen het beeld van natuur als hindermacht in te ruilen voor een beeld van natuur als bron van maatschappelijke en economische ontwikkeling"* (EZ, 2014: 7). Toch is de praktische betekenis van deze nota beperkt, vanwege het feit dat de provincies nu aan het stuur staan in de vormgeving en de uitvoering van het natuurbeleid.

In de meeste provinciale natuurvisies is overigens een soortgelijke wens tot vermaatschappelijking van het natuurbeleid en het versterken van de relatie natuur en economie zichtbaar (Kuindersma et al., 2015). Wel zijn de doelen en strategieën op het gebied van versterken maatschappelijke betrokkenheid en natuur & economie weinig concreet. Bovendien gaat de meeste menskracht en geld nog steeds naar de uitvoering van het reguliere natuurbeleid (realisatie Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer). Een uitzondering is de provincie Flevoland, die het nieuwe natuurbeleid (programma

Nieuwe Natuur) heeft gebaseerd op initiatieven vanuit de samenleving (Boonstra et al., 2018). Deze provincie heeft echter ook nauwelijks nog internationale verplichtingen en heeft het Natuurnetwerk al vrijwel afgerond (Kuindersma et al., 2017). De meeste andere provincies werken ook aan een nadere uitwerking van maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie en/of starten met pilots en experimenten, bijvoorbeeld op het terrein van groene burgerinitiatieven. De reden dat deze nieuwe strategieën nog weinig zijn uitgewerkt, liggen vooral op het gebied van de wettelijke verplichtingen rond de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water en de beperkte (eigen) financiële middelen bij provincies voor natuur (PBL & WUR, 2017).

2.5.5 Ontwikkelingen in de landbouw

Ondertussen neemt in de landbouw de spanning tussen de doorgaande intensivering en schaalvergroting en de wensen vanuit de maatschappij alleen maar toe. De landbouw staat onder toenemende druk vanuit de politiek en de maatschappij om te veranderen. Daarbij gaat het om de milieuvervuiling vanuit de landbouw en de effecten daarvan op natuur, maar ook om onderwerpen als geuroverlast, dierenwelzijn, megastallen, dierziekten, gezondheidseffecten, klimaat etc. De verandering van het dominante discours in de landbouw blijkt in de praktijk echter lastig. De landbouw, vooral aangestuurd vanuit de markt, blijft gericht op verdere specialisatie en intensivering. Het PBL concludeert recentelijk in een rapport over institutionele ontwikkelingen in de landbouw ook dat: *"de dominante ontwikkelingsrichting in de landbouw zich eerder bestendigt dan dat er tekenen zijn van een koerswijziging"* (PBL, 2018: 61). En: *"Ondanks dat de overheid vandaag de dag niet meer actief stuurt op schaalvergroting en specialisering (...) dwingen de krachten van pad-afhankelijkheid en internationale concurrentie boeren verder richting schaalvergroting en intensivering"* (PBL, 2018: 72). Daarbij is de rol van de overheid en de landbouworganisaties in de sturing afgenomen, doordat de overheid de landbouw meer en meer als normale economische sector is gaan beschouwen en de invloed van de landbouworganisaties is afgenomen door dalende lidmaatschappen en conflicterende belangen tussen verschillende deelsectoren (glastuinbouw, akkerbouw, melkveehouderij en intensieve veehouderij).

Zowel binnen het natuur- als het landbouwarangement blijven de grote ontwikkelingen in de richting gaan van internationalisering (internationale markten versus Europese richtlijnen) en specialisatie/scheiding van functies. Beide ontwikkelingen hebben bovendien ook last van legitimiteitsproblemen. De gewenste ontwikkeling vanuit de samenleving spoort niet met de werkelijke ontwikkeling (PBL, 2018). Dat geldt voor de technocratisering in het natuurbeleid en ook voor de schaalvergroting en specialisatie in de landbouw. Toch zijn er zowel bij landbouw als bij natuur ook tegenbewegingen, die mogelijk wijzen op meer verweving van natuur en landbouw.

Een (klein) deel van de landbouwbedrijven richt zich op andere vormen van landbouw, aangeduid met termen als kringlooplandbouw, biologische landbouw en natuurinclusieve landbouw (PBL, 2018). LNV probeert deze ontwikkelingen onder de noemer van kringlooplandbouw ook te stimuleren (LNV, 2018). De zogenaamde vergroening in het GLB wijst ook in deze richting, alhoewel dit tot op heden weinig concrete resultaten voor natuur heeft opgeleverd. In het huidige (provinciale) natuurbeleid zien we pogingen om boeren te betrekken bij de realisatie van (vooral) internationale natuurdoelen, bijvoorbeeld via zelfrealisatie en het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer (PBL & WUR, 2017; Kuindersma et al., 2017). Dit kan ook een risicovolle strategie zijn, omdat juist deze specifieke natuurwaarden moeilijk verenigbaar zijn met intensieve vormen van landbouw. Een andere aanpak is om het natuurbeleid meer te richten op meer algemene natuurwaarden, bijvoorbeeld landschapswaarden, agrobiodiversiteit of meer algemene soorten. Deze waarden staan in de praktijk ook onder druk, denk daarbij alleen al aan de discussie over de achteruitgang van de insectenpopulaties. Het recente initiatief Deltaplan biodiversiteitsverlies is een voorbeeld van een dergelijke benadering. Mogelijk biedt deze brede benadering van biodiversiteit, die ook in lijn is met het internationale Biodiversiteitsverdrag (1992), meer mogelijkheden om natuur en landbouw met elkaar te verweven dan de huidige focus in het natuurbeleid op Natura 2000-gebieden en VHR-soorten.

2.5.6 Analyse

De periode 2010-2018 begint met flinke bezuinigingen op het natuurbeleid vanuit het Rijk en een verdere decentralisatie naar provincies. Vooral de bezuinigingen komen deels voort uit het ongenoegen vanuit de landbouw en andere economische sectoren over de juridische implicaties van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Nederlandse natuurbeleid.

Paradoxaal is dat, als gevolg van al deze ingrepen, de nadruk in het natuurbeleid (Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer) alleen maar meer komt te liggen op het implementeren van de internationale natuurdoelen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de sterke focus op de Natura 2000-gebieden binnen het Natuurnetwerk en op de sterkere nadruk op internationaal beschermde soorten in het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer. De oude spelregel van vrijwilligheid komt, mede onder druk van het PAS, ook onder druk te staan. Vooral in de PAS-/Natura 2000-gebieden wordt onteigening van landbouwgrond ten behoeve van natuurdoelen steeds meer een serieuze optie.

In het discours vindt in deze periode een verschuiving plaats naar meer nadruk op de internationaal beschermde natuurwaarden (Vogel- en Habitatrichtlijn). In zekere zin is het Natuurnetwerk Nederland de rechtstreekse opvolger van de EHS, maar ondertussen ligt in dit Natuurnetwerk wel veel meer de nadruk op de Natura 2000-gebieden.

In de machtsverhoudingen zien we een verschuiving van het nationale niveau naar de provincies. Hierdoor nemen vooral de verschillen tussen provincies toe. Het is dus lastiger om generieke uitspraken te doen over veranderingen in het nationale beleidsarrangement, omdat deze deels zijn opgesplitst in verschillende provinciale natuurbeleidsarrangementen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de manier van uitvoering van het natuurbeleid. Sommige provincies houden vast aan uitvoering in integrale gebiedsprocessen met ook aandacht voor landbouwstructuurverbetering, terwijl andere provincies kiezen voor meer sectorale uitvoering van natuurdoelen, vaak door externe partners.

Tegelijkertijd zien we vooral na 2014 zowel bij Rijk als provincies hernieuwde aandacht voor het vermaatschappelijkingsdiscours in het natuurbeleid. Het verschil met de vorige periode ('natuur voor mensen') is wel dat ditmaal ook veel aandacht is voor de relatie tussen natuur en economie. In feite is dit een hernieuwde poging om mensen (en bedrijven) meer bij natuurbeleid te betrekken. Provincies experimenteren met dit nieuwe beleid, zonder dat dit veel invloed heeft op de uitvoering van het sterk op ecologie/biodiversiteit gerichte 'harde' natuurbeleid van het Natuurnetwerk en het agrarisch natuurbeheer.

3 Riviernatuur deint mee op golven van het natuur- en waterbeleid (1975-2018)

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de relatie tussen het waterbeleid en het beleidsarrangement rond riviernatuur. Onder riviernatuur verstaan we natuur in de grote rivieren (Maas, Rijn, Waal, IJssel, Merwede en Lek) en hun uiterwaarden. Deze rivieren en hun uiterwaarden bevatten veel waardevolle natuur die vanuit het natuurbeleid beschermd wordt. Het waterbeleid is echter ook van grote invloed op de natuur in het rivierengebied. Denk bijvoorbeeld aan de dijkversterkingen in het kader van het waterwaterveiligheidsbeleid die niet alleen een verhoging van de rivierdijken met zich meebrengen, maar ook een verbreding. Deze ingrepen zijn daarmee van invloed op de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden op en rond de dijk.

Het waterkwaliteitsbeleid richt zich op het verbeteren van de waterkwaliteit, via normstelling en het nemen van natuurvriendelijke inrichtingsmaatregelen, zoals aanleg van natuurvriendelijke oevers (riet helpt water te zuiveren), geulen herstellen of nieuwe geulen aanleggen en aantakken van afgesneden rivierarmen (minder stilstaand water), uiterwaarden verlagen (hierdoor wordt aanleg van rietgebieden mogelijk die bepaalde planten en dieren aantrekken met een positief effect op de waterkwaliteit), beekmondingen herstellen (schoner water naar rivieren) en het plaatsen van rivierhout in het water (herstel van een belangrijke schakel in de voedselketen waarmee de biologische waterkwaliteit verbetert). Deze inrichtingsmaatregelen leiden dus tot ecologisch herstel en daarmee ook tot een verbetering van de waterkwaliteit.

De vraag is dus interessant of en hoe het natuur- en het waterbeleid elkaar al dan niet versterken. Hierover gaat dit hoofdstuk. We bekijken hierbij de periode 1975 tot 2018 en beperken ons tot die onderdelen van het waterbeleid die van invloed zijn op het beleidsarrangement voor de riviernatuur: het waterveiligheidsbeleid en het waterkwaliteitsbeleid. Het beleid voor zoetwatervoorziening, formeel ook onderdeel van het waterbeleid, laten we buiten beschouwing, omdat hiervan geen directe invloed uitgaat op riviernatuur.

We beschrijven eerst de periode van 1975 tot 1985 waarin het natuurbeleidsarrangement voor riviernatuur nog grotendeels losstaat van de ontwikkelingen in het waterdomein (par. 3.2). Vervolgens gaan we in op de periode 1985-1995, waarin een natuurontwikkelingsdiscours voor de uiterwaarden wordt geïntroduceerd en Rijkswaterstaat samen met het Ministerie van LNV natuurontwikkelingsprojecten uitvoert bij de grote rivieren (par. 3.3). Na twee hoogwaters in 1993 en 1995 krijgt waterveiligheid rond de grote rivieren nieuwe maatschappelijke en politieke urgentie. Dit luidt een nieuwe periode in (1996-2010), waarin riviernatuur profiteert van de investeringen in hoogwaterbescherming (par. 3.4). Tot slot krijgt riviernatuur in de periode 2010-2018 de stroom tegen, wanneer zowel nationale begrotingsperikelen als Europese wetgeving het natuur- en waterbeleid uit elkaar doen drijven en sectoraler van karakter maken (par 3.5).

3.2 Agendering milieu-, natuur- en landschapskwaliteit (1975-1985)

3.2.1 Uiterwaarden in de jaren zeventig

Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw krijgen in de uiterwaarden van de grote rivieren vooral productielandbouw en de winning van klei, zand en grond de ruimte. In het hoogwaterveiligheidsbeleid voeren normalisatie van rivieren en dijkverzwaringen onder leiding van de ingenieurs van

Rijkswaterstaat de boventoon. Het beleid voor waterkwaliteit staat nog in de kinderschoenen en er bestaat nog geen noemenswaardig natuurbeleid gericht op natuur in de uiterwaarden.

Veranderingen dienen zich aan als er in het begin van de jaren zeventig in de samenleving steeds meer ongenoegen ontstaat over de kwaliteit van het rivierwater en het verlies van historisch landschapsschoon in de uiterwaarden. Verschillende ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag. Zo hebben sommige gemeenten concrete plannen voor woningbouw in de uiterwaarden. Ontgrondingen in de uiterwaarden voor de winning van grondstoffen en riviernormalisaties hebben verder de natuur en het landschap aangetast. Ooibossen, stromende geulen en dynamische rivierprocessen zijn verdwenen. Natuurbeheer bij rivieren is veelal niet meer dan het beschermen van enkele 'postzegels' met wat relictpopulaties van stroomdalflora of rietlanden langs verlandende rivierlopen. De watervervuiling is verder zo ernstig dat zelfs wordt gesproken van 'dode rivieren' (Peters et al., 2014). Zowel milieu- en natuurorganisaties als bewoners van de dorpen langs rivieren spreken bedrijven en gemeenten aan op deze ongewenste ontwikkelingen. Intensivering van de landbouw wordt hierbij nog niet als oorzaak gezien van het verlies aan natuurwaarden. Integendeel, de landbouw wordt vooralsnog juist als drager gezien van een natuurlijk rivierenlandschap dat door grondstofwinningen en riviernormalisaties wordt bedreigd.

3.2.2 Waterveiligheid

Het groeiend natuur- en milieubewustzijn in de samenleving beïnvloedt uiteindelijk het beleidsarrangement voor waterveiligheid. Dit arrangement had van oudsher een sterk hiërarchisch karakter met Rijkswaterstaat als centrale, sturende actor. Inspraak door burgers en maatschappelijke organisaties was mogelijk, maar deskundigen en bestuurders maakten de dienst uit. Rijkswaterstaat wordt in de jaren zeventig echter steeds vaker uitgedaagd door georganiseerde groepen burgers met andere ideeën over waterbeheer. Zij stellen de mechanische en technische benadering (alles indijken en afdammen) van Rijkswaterstaat ter discussie en stellen daarvoor een bredere, ecologische benadering in de plaats, waarbij natuur gelijkwaardig is aan hoogwaterbescherming en wordt nagegaan hoe beide zo veel mogelijk kunnen samengaan.

Rond de voorgenomen afsluiting van de Oosterschelde komen de tegenstellingen op scherp te staan en komt er steeds meer politieke steun voor oplossingen waarin het watermilieu van de Oosterschelde als zout zeewater behouden blijft. Ook bij Rijkswaterstaat gaat hierdoor een nieuwe wind waaien en wordt het dominante ingenieurs-denken doorbroken. Er komt ruimte binnen de organisatie voor biologen, ecologen en milieukundigen. Ook treden nieuwe civiele ingenieurs in dienst die de verbreding in hun opleiding hadden meegekregen (Feddes, 2017a).

3.2.3 Waterkwaliteit

Ook komt er meer beleidsaandacht voor het verbeteren van de waterkwaliteit. De basis hiervoor is al gelegd in de Eerste Nota Waterhuishouding van 1968 die niet alleen aandacht vraagt voor de aanvoer van voldoende water voor verschillende gebruiksfuncties, maar ook voor water van 'zo goed mogelijke kwaliteit' (p. 41). Een mijlpaal is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater van 1970 die een verbod invoert op het zonder vergunning lozen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen in oppervlaktewater. Tevens introduceert de wet een verontreinigingsheffing, te betalen door de vervuiler.

3.2.4 Natuurbeleid

In het begin van de jaren zeventig gaat de overheid zich ook voor het eerst echt actief bemoeien met het behoud van natuur (zie par. 2.2). De introductie van de Relatienota in 1975 biedt ook een mogelijkheid om iets aan het verlies aan natuurwaarden in de uiterwaarden en het maatschappelijk ongenoegen daarover te doen. Voor het eerst is sprake van actief natuurbeleid voor de uiterwaarden, al blijft de landbouwfunctie dominant. Het nieuwe Relatienota-beleid richt zich zowel op verweving van natuur en landbouw door het betalen van beheersubsidies aan boeren om bestaande natuur- en landschapswaarden in stand te houden (beheergebieden) als op scheiding van natuur en landbouw door het aankopen van landbouwgrond met natuurwaarden (reservaten) (zie ook hoofdstuk 2). Ook in

de uiterwaarden wijzen de provincies beheer- en reservaatgebieden aan. Provincies maken ook de beheerplannen voor de betreffende gebieden. Rijkswaterstaat, als uitvoerder van het waterbeleid, is hier niet bij betrokken.

3.2.5 Analyse

We kunnen concluderen dat in de periode 1970-1985 het natuur- en waterbeleid voor de grote rivieren en hun uiterwaarden zich nog vrij los van elkaar ontwikkelen, maar bewegen het waterkwaliteitsbeleid en het natuurbeleid wel in dezelfde richting. In het waterbeleid komt, naast hoogwaterveiligheid, steeds meer aandacht voor verbetering van de waterkwaliteit. Ook wint een meer ecologische benadering van het waterbeheer aan terrein. Vanuit het natuurbeleid is er voor het eerst sprake van een actief beleid voor de bescherming van natuur- en landschapswaarden in de uiterwaarden. De Relatienota biedt de mogelijkheid om ook in de uiterwaarden beheergebieden en reservaten aan te wijzen voor het behoud van natuurwaarden en verleent subsidies voor beheer en/of aankoop van deze gebieden. Ondanks deze ontwikkelingen blijft het waterveiligheidsbeleid, met de nadruk op dijkverzwaringen, het beleid rond de grote rivieren domineren.

3.3 Riviernatuur krijgt het tij mee (1985-1995)

3.3.1 Plan Ooievaar en natuurontwikkeling

In de periode 1985 tot en met 1995 raakt zowel het waterbeleid als het natuurbeleid meer gericht op de ontwikkeling van riviernatuur. De periode start met het uitkomen van het Plan Ooievaar (De Bruin et al., 1987). Dit plan wint in 1985 de EO-Wijers ontwerpprijsvraag en omvat een nieuwe visie op natuur in het Nederlandse rivierengebied. Er zijn drie landschapsarchitecten, een bioloog, een civiel ingenieur en een historicus bij betrokken, die deels werkzaam zijn bij het Ministerie van LNV. Plan Ooievaar beschrijft hoe oobossen, meestromende geulen en dynamische rivierprocessen in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot halverwege de jaren tachtig zijn verdwenen. Om deze elementen weer terug te krijgen, wordt in Plan Ooievaar gepleit voor nieuwe coalities van moeilijk te verenigen belangen en daarmee verbonden actoren als hoogwaterbestrijding, natuur, delfstoffenwinning, vrije tijdseconomie/recreatie en landbouw. Het plan pleit verder voor ruimtelijke scheiding van landbouw en natuur door verbetering van landbouw in komgronden (de lagere delen van de uiterwaarden), het inrichten van overige gebieden in de uiterwaarden als natuurgebied en gemengd grondgebruik op de oeverwallen. Oobossen, moerassen, de dynamische rivier en natuurlijke grazers moeten het natuurlijke systeem onderhouden. Hiervoor zou zo nodig de zomerdijk doorbroken moeten worden.

Met Plan Ooievaar ontstaat een nieuw discours in het beleidsarrangement voor riviernatuur: verweving van natuur, hoogwaterbescherming en grondstofwinning langs de rivier in plaats van vooral landbouw in de uiterwaarden. Mede hierdoor krijg Plan Ooievaar veel aandacht in het wetenschappelijke en het publieke debat. Aan de heersende gedachte dat bescherming van de natuur vooral door behoud van de bestaande natuur- en landschapswaarden – samenhangend met landbouwkundig gebruik – bereikt moet worden, voegt het plan het perspectief van herstel door ontwikkeling van karakteristieke natuurlijke processen toe. Een betrokken oud-medewerker van LNV licht toe: *“Plan Ooievaar heeft een paradigmashift in gang gezet: van uiterwaarden als uitloper van agrarisch gebied naar uiterwaarden gebaseerd op het natuurlijke proces van de rivier, met nevengeulen en overstromingen. Door die paradigmashift kon natuurontwikkeling en het graven van nevengeulen ineens. Ineens werden ‘ontgronders’ in de uiterwaarden natuurontwikkelaars, terwijl ze daarvoor [in kringen van natuurbeschermers] als criminelen werden beschouwd.”* Kleiwinning is vanaf Plan Ooievaar geen vijand meer van natuur en landschap, maar juist een economische drager voor natuurontwikkeling. Via grondwinning zouden plassen of geulen kunnen ontstaan waarin natuur zich zou kunnen ontwikkelen. Feddes (2012) spreekt zelfs van een meervoudige win-winsituatie waarin ruimte voor waterberging samengaat met dynamische natuur op de grens van land en water, grote aaneengesloten natuurgebieden, delfstofwinning, het versterken van het karakteristieke verschil tussen buitendijks en binnendijks landschap en kansen voor avontuurlijke recreatie. Overigens is het Plan Ooievaar, in lijn met het hele natuurbeleid, wel sterk gericht op scheiding van natuur en landbouw. Binnen de uiterwaarden komt ruimte voor natuur in combinatie met andere functies, zoals

waterveiligheid en recreatie (maar dus ten koste van de landbouw), en in het binnendijkse gebied is ruimte voor landbouw.

De eerste projecten waarin het gedachtegoed van Plan Ooievaar zijn beslag kreeg, zijn de Duursche Waarden (1989) langs de IJssel, de Blauwe Kamer (1992) langs de Nederrijn, de Millingerwaard (1992) langs de Waal, Koningssteen langs de Maas (1989) en de Grensmaas langs de Maas (1994). In 1990 raakt het gedachtegoed van het Plan Ooievaar ook formeel verankerd in het natuurbeleid. In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990a) worden de grote rivieren en grote delen van de uiterwaarden opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hierdoor kon een begin worden gemaakt met de verwerving en inrichting van landbouwgrond voor natuurontwikkeling in de uitwaarden.

3.3.2 Natuurontwikkeling en waterkwaliteit

Plan Ooievaar slaat ook goed aan bij de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, Neelie Kroes. De grote rivieren kampten nog steeds met een slechte waterkwaliteit. Het plan is een kans om iets positiefs te doen in het rivierengebied. De rivier bleef dan wel vuil, maar met mooie natuur zou die problematiek hoger op de agenda kunnen komen. Een betrokken oud-medewerker van LNV licht toe: *"Het beleidsuitgangspunt was eerst de rivier schoon. Maar dat is ingewikkeld en dan heb je te maken met allemaal vervuiling in Frankrijk, Duitsland en Zwitserland die je dan eerst moet gaan oplossen. Wij dachten, als je nu eens begint met de rivier meer natuurlijk maken, dat kunnen we wel nationaal doen en dan zal je snel ook resultaat zien. Dan komt ook de roep wel dat de rivier ook schoon moet worden."*

Bovendien sluit het aan bij het richtinggevende concept integraal waterbeheer uit de net verschenen Derde Nota Waterhuishouding (1989) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hiermee wordt een vorm van waterbeheer bedoeld waarin verschillende doelstellingen en beheersvormen samenkomen, zoals het beheer van grondwater, het beschermen tegen overstromingen en het tegengaan van watervervuiling. Het belang van schoon water voor natuurgebieden wordt hiermee erkend.

3.3.3 Natuurontwikkeling en waterveiligheid

Naast deze relatie tussen natuurontwikkeling in de uiterwaarden en de waterkwaliteit, heeft natuurontwikkeling in potentie ook een positief effect op de waterveiligheid. In de ontwerpstudie Levende Rivieren (Helmer et al., 1992) werkt het Wereld Natuurfonds het idee van Plan Ooievaar uit tot een meer natuurlijke vorm van hoogwaterbescherming. Voorgesteld wordt om oude rivierlopen in de uiterwaarden weer open te graven. De klei zou kunnen worden gebruikt door de baksteenindustrie. En de grotere afvoercapaciteit van de uiterwaarden die ontstaat door de afgraving zou de bescherming tegen overstromingen vergroten. In en langs de stromende nevengeulen zelf zou de riviernatuur verder tot ontwikkeling kunnen komen.

Als uitwerking van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra wordt in 1991 voor het rivierengebied de Nadere Uitwerking voor het Rivieren Gebied (NURG) vastgesteld. Hiermee krijgt de verbinding tussen natuurontwikkeling en het waterbeleid ook praktisch handen en voeten. De Nadere Uitwerking is een beleidsconcept van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het moet samenwerking gericht op sectoren en bestuursniveaus binnen de overheid bevorderen om gezamenlijk tot nadere uitwerking van beleid te komen dat uitgevoerd kan worden (Cörvers et al., 2003). De toepassing op het rivierengebied biedt kansen om geïntegreerde natuurontwikkelings- en waterkwaliteitsprojecten in de uiterwaarden te realiseren.

Het ministerie van V&W en het ministerie van LNV besluiten samen te gaan werken aan de realisatie van een meerjarig NURG-programma, waarbij naast het realiseren van nieuwe natuur ook een bijdrage wordt geleverd aan het verhogen van de veiligheid tegen overstromingen. Ieder financiert 50% van het rijksaandeel van de kosten voor het verwerven en inrichten van nieuwe natuurgebieden. De samenwerkingsafpraak wordt in 1997 en 2000 verlengd en geactualiseerd.

De uitvoeringsorganisaties van de ministeries van V&W en LNV, respectievelijk RWS en SBB, werken in NURG samen aan het realiseren van 7.000 hectare nieuwe natuur in de uiterwaarden van de Rijnakken en het bedijkte deel van de Maas. Er worden hiertoe verschillende natuurontwikkelingsprojecten uitgevoerd, zoals de Gelderse Poort en Fort Sint Andries.

3.3.4 Analyse

In de periode 1985-1990 ontstaat een nieuw beleidsarrangement voor riviernatuur, gedomineerd door ontwikkelingen in het natuurbeleid. Het Plan Ooievaar introduceert een nieuw natuurontwikkelingsdiscours voor de uiterwaarden dat in de plaats komt van het natuurbehoudsdiscours uit de voorgaande periode. Dit discours raakt snel verankerd in het beleid voor de grote rivieren. Natuurontwikkeling in de uiterwaarden biedt niet alleen perspectief voor herstel van natuurlijke processen, maar ook voor verweving van natuurontwikkeling, hoogwaterbescherming en grondstofwinning langs de rivier. Dit discours pas ook goed in de beoogde scheiding van landbouw en natuur vanuit het natuurbeleid (par. 2.3), omdat met dit beleid veel landbouw uit de uiterwaarden verdwijnt en plaatsmaakt voor nieuwe natuur. Binnen het waterbeleid biedt het concept integraal waterbeheer aanknopingspunten om in te spelen op natuurbelangen en het nieuwe natuurontwikkelingsdiscours. In gezamenlijk gefinancierde natuurontwikkelingsprojecten uit de Nadere Uitwerking Riviereengebied krijgt de samenwerking tussen V&W en LNV en hun respectievelijke uitvoeringsdiensten, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en DLG, ook in de praktijk gestalte.

3.4 Riviernatuur drijft mee op hoogwaterveiligheid (1995-2010)

3.4.1 Hoogwater in 1993 en 1995

De hoogwaters van 1993 en 1995 markeren de overgang naar een nieuwe periode. In december 1993 treedt de Maas buiten zijn oevers na zware regenval (Feddes, 2017a). Twaalfduizend mensen worden geëvacueerd. In januari 1995 staat zowel het water in de Maas als in de Rijn ontzettend hoog en wordt overgegaan tot evacuatie van 250.000 mensen. De bijna-rampen uit 1993 en 1995 zorgen voor maatschappelijke, beleidsmatige en politieke urgentie. Wetenschappers en beleidsmakers vragen zich af of de hoogwaters geen voortekenen zijn van klimaatverandering. Twijfel begint te ontstaan of dijkversterking wel een afdoende oplossing is. Wat als de dijken niet hoog genoeg kunnen worden gemaakt onder de voortzettende klimaatverandering? Ideeën om rivieren meer ruimte te bieden, krijgen steeds meer gehoor in de samenleving en politiek. Zou het niet goed zijn om de NURG-aanpak op te schalen tot een nieuwe standaardaanpak voor de rivieren in Nederland? (Feddes, 2017a, b).

3.4.2 Deltaplan en Deltawet Grote Rivieren

Zover is het direct na de wateroverlast van januari 1995 echter nog niet. Al in februari besluit het Kabinet Kok tot een drastische versnelling van de bestaande plannen voor rivierdijkversterking onder de noemer van het *Deltaplan Grote Rivieren* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995) gekoppeld aan een *Deltawet grote rivieren*. Deze noodwet stelt een aantal procedures buiten werking, waardoor dijkverbeteringsplannen versneld kunnen worden uitgevoerd en de dijken in de urgentste dijkvakken kunnen worden aangepakt. RWS brengt de dijken in korte tijd op de traditionele, mechanische manier op hoogte. NURG loopt ondertussen ook gewoon door, maar vanaf 1993 krijgt hoogwaterbescherming wel meer aandacht in de projecten vergeleken met de eerste generatie riviernatuurprojecten. Het Deltaplan Grote Rivieren en NURG zijn echter niet genoeg om de waterveiligheidsopgave in te vullen.

Vanuit het hoogwaterbeschermingsbeleid wordt bovendien onderkend dat de mechanische benadering van dijkverzwaring tegen haar grenzen oploopt en er een nieuwe benadering nodig is waarbij meer ruimte wordt geboden aan grote rivieren, voortbouwend op de ervaringen met NURG.

3.4.3 Ruimte voor de Rivier

In 1996 ziet het programma *Ruimte voor de Rivier* het licht. Dit programma heeft een minder urgent karakter dan het Deltaplan en beslaat oorspronkelijk een tijdspanne van twintig jaar (tot en met 2015). De PKB Ruimte voor de rivier betekent een breuk met het beleid in het verleden waarin veel sterker de nadruk lag op (alleen) dijkverbetering. Het programma kent een tweeledig doel: naast het bieden van hoogwaterveiligheid is het ook gericht op ruimtelijke kwaliteit, waaronder natuurontwikkeling. De werken in het kader van Ruimte voor de rivier worden in samenwerking uitgevoerd door Rijkswaterstaat, de ministeries van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie LNV (later EZ), provincies, waterschappen en gemeenten. Via de inzet op ruimtelijke kwaliteit en een proces van gebiedsontwikkeling beoogt Rijkswaterstaat draagvlak te verkrijgen bij de inwoners voor de ingrijpende ruimtelijke ingrepen in de uiterwaarden. Voor de uitvoering kunnen ook dwingende instrumenten worden benut, zoals inpassingsplannen van het Rijk en de provincies en onteigening. Natuur kan hierop meeliften: waar in de NURG-projecten sprake was van vrijwillige grondverwerving, krijgt de grondverwerving voor Ruimte van de Rivier met de inzet van deze ruimtelijke instrumenten een dwingend karakter richting agrariërs en andere grondeigenaren.

De dubbeldoelstelling van Ruimte voor de Rivier, hoogwaterbescherming én ruimtelijke kwaliteit, en de mogelijkheid dwingend instrumentarium in te zetten, speelt natuurontwikkeling in de kaart, vooral in de NURG-gebieden waar toch al natuur gepland was. NURG-projecten en gebieden met een riviernatuur-doelstelling krijgen er vaak een doel bij: het bieden van hoogwaterbescherming. Het uitvoeren van NURG-projecten raakt in een stroomversnelling door het meer benadrukken van de hoogwaterveiligheidsdoelen en de hiervoor vrijgemaakte middelen. Gronden in de uiterwaarden kunnen vanwege de hoogwaterbeschermingsdoelstellingen met wat meer dwang en inzet van ruimtelijke ordeningsinstrumentarium worden verworven, al wordt dit niet veelvuldig toegepast.

Toch zijn er ook criticasters van de dubbeldoelstelling. Zij betogen dat de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit niet automatisch aandacht voor natuurkwaliteit betekent en dat waterveiligheid voorrang krijgt op ruimtelijke kwaliteit. Een medewerker van het ministerie van LNV zegt: *"Langs de Grensmaas is er ecologisch meer kapot gemaakt dan dat het heeft opgeleverd."* Een andere toenmalige medewerker van de Gelderse Milieufederatie voegt toe: *"Nevengeulen zijn meer op doorvoeren van water gedimensioneerd dan op natuur. Natuur is misbruikt voor het aanleggen van nevengeulen."* Een andere oud-medewerker van het ministerie van LNV geeft aan dat de dubbeldoelstelling ongewenst depolitiserend werkt. Er worden twee doelen samengebracht die heel veel inspanning vergen. *"Een dubbeldoelstelling suggereert al dat het bijna automatisch samengaat. De strijdigheid steekt vervolgens bij het beheer van de uiterwaarden weer de kop op."* Hij doelt hiermee op het verschijnsel dat voor de noodzakelijke doorstroming bij hoogwater de uiterwaarden niet mogen dichtgroeien, terwijl vanuit natuur bezien bijvoorbeeld ooibossen zeer gewenst zijn. Dit stelt dus tegenstrijdige eisen aan het beheer.

3.4.4 Analyse

We kunnen concluderen dat de nadruk in het beleidsarrangement voor riviernatuur in deze periode verschuift van natuurontwikkeling naar hoogwaterveiligheid als gevolg van de hoogwaters van 1993 en 1995. Omdat hoogwaterveiligheid in het programma Ruimte voor de Rivier wordt gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit, ontstaan er wel nieuwe kansen voor natuurontwikkeling onder de noemer van ruimtelijke kwaliteit. Natuurontwikkeling in de uiterwaarden kan bij stagnatie van vrijwillige verwerving als sluitstuk terugvallen op de urgentie en harde instrumenten van het waterveiligheids- en ruimtelijke ordeningsbeleid.

De coalities rond riviernatuur – ontstaan om natuur, water en bouwstoffenwinning effectief samen te laten gaan – uit het vorige tijdvak, hebben in deze periode voldoende financiële middelen en juridische instrumenten tot hun beschikking (hulpbronnen) om gezamenlijk zowel hoogwaterveiligheid als natuur te realiseren.

3.5 Riviernatuur krijgt de stroom tegen en mee (2010-2018)

3.5.1 Deltaprogramma: meer prioriteit voor hoogwaterbescherming

Terwijl het programma Ruimte voor de Rivier nog volop in uitvoering is, gaat in 2011 het eerste Deltaprogramma van start. Dit luidt een nieuwe periode in de relatie tussen natuur- en waterbeleid in. In het Deltaprogramma werken het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater. Aanleiding voor het Deltaprogramma is de klimaatverandering en de grotere kans op overstromingen. Structurele financiën voor uitvoering worden veiliggesteld in een Deltafonds en er wordt een Deltacommissaris aangesteld met een eigen stafbureau. Ook komt er een Deltawet. In het Deltaprogramma wordt ten opzichte van het programma Ruimte voor de Rivier voor de lange termijn in het rivierengebied vanwege klimaatverandering uitgegaan van hogere rivierafvoeren.

Aanvankelijk lijkt het Deltaprogramma voort te bouwen op het gedachtegoed van Ruimte voor de Rivier en de dubbeldoelstelling hoogwaterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Maar omdat het hoogwaterbeschermingsbeleid uitgaat van het zo sober en robuust mogelijk realiseren van waterveiligheid, ligt de nadruk al snel op hoogwaterveiligheid en het voorkomen van overstromingen met sterke dijken, duinen en stormvloedkeringen. Hiermee wordt de dubbeldoelstelling van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit uit het programma Ruimte voor de Rivier verlaten.

Deze nadruk op hoogwaterveiligheid wordt nog eens versterkt als in 2011 uit een toetsing van de primaire waterkeringen blijkt dat vele kilometers niet voldoen aan de voorgeschreven veiligheidsnorm. Ondanks de inzet op hoogwaterveiligheid in Ruimte voor de Rivier blijken dus nog steeds veel dijken niet aan de norm te voldoen. Dit doet de stemming begin 2011 binnen de politiek omslaan. Waarom natuur meekoppelen als de dijken zelf al niet voldoen? Kunnen die euro's dan niet beter worden geïnvesteerd in de primaire waterkeringen? De resultaten van de toetsing vormen het startpunt voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, als onderdeel van het Deltaprogramma. Ook komen er in 2017 aangescherpte veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen.

Ook in het natuurbeleid vinden veranderingen plaats. Staatssecretaris Henk Bleker, met natuur in zijn portefeuille, kondigt in 2010 een forse bezuiniging van ruim 400 miljoen euro per jaar aan, die later met zo'n 200 miljoen worden afgezwakt. Deze bezuiniging leidt tot inkrimping van de omvang van de oorspronkelijk beoogde EHS. Er komt in het natuurbeleid bovendien een sterkere focus op de Vogel- en Habitatrichtlijnen en daarmee op instandhouding van VHR-doelsoorten en habitats (PBL en WUR, 2017). Voor het rivierengebied betekent dit een grotere nadruk op de Natura 2000-gebieden, zoals de Rijntakken en Grensmaas. Voor deze gebieden worden beheerplannen opgesteld onder regie van de provincies.

Riviernatuur en de bestaande coalitie voor riviernatuur, de grondstoffenwinners, natuurorganisaties, recreatieondernemers en hoogwaterbeschermers, komen door deze ontwikkelingen van beide kanten onder druk te staan. Volgens een respondent van Staatsbosbeheer kan natuur niet meer goed aanhaken bij water: *"Meekoppelkansen [kansen om functies aan hoogwaterveiligheidsmaatregelen te koppelen die de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van het gebied versterken, MP]. waarover wordt gesproken in het Deltaprogramma, is qua woordgebruik verder afglijden van een integrale aanpak."* Hierdoor ontstaat een scheve machtsverhouding ten koste van natuur. Twee andere respondenten wijzen er daarentegen op dat in de praktijk vooral regionale initiatieven bepalen hoe breed of smal de maatregelen uit het Deltaprogramma worden opgepakt. Als regionale overheden in het rivierengebied meebetalen voor ruimtelijke kwaliteit of natuur kunnen ze wel meebepalen en deze belangen meekoppelen, zoals de provincie Gelderland bijvoorbeeld in het programma Waalweelde doet.

De bestaande coalitie voor riviernatuur komt overigens niet alleen door de sectorale focus van het hoogwaterbeschermingsbeleid onder druk te staan, maar ook door sectorale ontwikkelingen in het natuurbeleid zelf. Door de versterkte focus op de VHR komt in het natuurbeleid meer de nadruk te

liggen op sectorale doelen en behoud van bestaande waarden. Dat past soms niet goed bij de dynamiek van het rivierengebied en vermindert de mogelijkheden voor integrale oplossingen.

Dat natuur weinig tot geen aandacht meer geniet vanuit het Deltaprogramma, is voor een aantal natuurbeheerders en ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, waar natuur vanaf 2010 als beleidsterrein onder valt, niet te verkroppen. Zij verenigen zich in 2012 in een samenwerkingsverband, genaamd Smart Rivers, dat nauw overleg voert met onder andere betrokkenen bij het Deltaprogramma, zoals provinciale overheden, natuurorganisaties en delfstoffenwinners. De Smart Rivers-coalitie breekt een lans voor rivierverruiming en betoogt dat rivierverruimingsprojecten het succesvolst zijn als zij aansluiten op de unieke eigenschappen van dat specifieke riviertraject, het zogenaamde 'DNA van de rivier'. Gebieden die volgens deze filosofie worden ingericht, versterken het karakteristieke Nederlandse rivierenlandschap. Het kan betekenen dat er andere maatregelen voor de hoogwateropgave worden getroffen, zoals dijkverleggingen, dijkverhogingen of nieuwe binnendijkse (groene) rivieren. Smart Rivers probeert met concrete voorstellen het Deltaprogramma ten gunste van natuur te beïnvloeden.

Behalve via Smart Rivers komt het ministerie van Economische Zaken ook met twee beleidsnota's die dynamische natuur in de uiterwaarden bepleiten: de Natuurambitie Grote Wateren en de Rijksnatuurvisie (beide in 2014). Er is echter geen uitvoeringsbudget gekoppeld aan beide nota's waardoor ze weinig effect hebben op koers van het Deltaprogramma. Bovendien staan de ideeën over dynamische natuur in de uiterwaarden op gespannen voet met de VHR-systematiek gericht op instandhouding van aanwezige soorten en habitats. Hierdoor is er naast steun ook weerstand tegen doorvoering ervan bij natuurbeschermers.

In het waterbeleid wordt in 2014 de zogenoemde Vegetatielegger van kracht, die aangeeft op welke plekken in de uiterwaarden wel of geen natuurontwikkeling is toegestaan en welke natuur mag worden ontwikkeld. De Vegetatielegger is een instrument van Rijkswaterstaat om de doorstroming van de grote rivieren te borgen. In het algemeen zijn vooral natuurtypen toegestaan die de doorstroming niet beperken, zoals graslanden. Als op een terrein te veel begroeiing ontstaat, dan mag RWS deze begroeiing volgens de Waterwet verwijderen. In de periode 2014-2016 wordt in het kader van het Programma Stroomlijn het aandeel totale begroeiing in het rivierbed fors teruggebracht door RWS en terreinbeheerders op basis van de Vegetatielegger en Waterwet. Veel niet beschermde oobossen verdwijnen hierdoor (PBL en WUR, 2017). De Vegetatielegger verhoudt zich slecht tot het discours over dynamische, adaptieve natuur in de uiterwaarden, omdat tot op de vierkante meter is vastgelegd wat de weerstand mag zijn en welke natuur is toegestaan.

3.5.2 Een impuls voor riviernatuur vanuit de KRW

Rijkswaterstaat verbetert de ecologische waterkwaliteit voor de rijkswateren (waaronder de grote rivieren). De maatregelen die Rijkswaterstaat hiervoor neemt, komen voort uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze richtlijn bepaalt dat de wateren een goed leefgebied vormen voor de planten en dieren die er thuishoren. Hier is nog grote winst te behalen door leefgebieden te herstellen, vissen ruim baan te geven en het water schoon en gezond te houden. Als beheerder van de rijkswateren voert Rijkswaterstaat sinds 2010 een Kaderrichtlijn Water (KRW)-verbeterprogramma uit, dat bestaat uit ongeveer 600 maatregelen. Hiermee zorgt Rijkswaterstaat onder meer voor een meer natuurlijke inrichting van rivieren, door onder andere de aanleg van natuurvriendelijke oevers, drassige gebieden of vispassages. De uitvoering is gestart in 2010 en loopt tot en met 2027. Veel van deze KRW-maatregelen dragen dus bij aan de ecologische kwaliteit van deze wateren en dus aan de behoeften van natuur(beleid). Voor de specifieke doelen vanuit de VHR is dit echter vaak niet voldoende en zijn ook extra natuurmaatregelen nodig.

Er zijn echter ook spanningen tussen waterkwaliteitsbeleid en natuurbeleid (Smit et al., 2008; Didderen en Verdonschot, 2010):

- Een voorgenomen verhoging van het waterpeil om verdroging tegen te gaan botst met doelen voor droogte-minnende soorten.

- Van sommige beken moet de natuurlijke loop worden hersteld en stuwen moeten worden verwijderd. Dit zal gevolgen hebben voor de stroomsnelheid van het water, hetgeen weer negatieve gevolgen heeft voor de vegetatie.
- Er zijn Natura 2000-gebieden aangewezen die de natuurwaarden hebben verkregen als gevolg van een onnatuurlijke situatie. Deze waarden kunnen ook alleen maar behouden blijven door deze onnatuurlijke situatie in stand te houden (denk aan IJsselmeer met troebel water. Toen dit helder werd gemaakt, verdwenen vogel- en vissoorten die met de VHR bescherming genoten).
- De KRW-maatregelen zijn vooral gericht op oppervlaktewaterkwaliteit en -inrichting. De behoeften vanuit natuurbeleid voor waterafhankelijke terrestrische natuurdoelen gaan verder.

Wanneer dergelijke spanningen zich voordoen, ontmoeten de VHR en de KRW elkaar dus vanuit hun eigen doelen en daarmee 'sectorale' beperkingen.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland al jaren investeert in de verbetering van waterkwaliteit, ecologie en natuur van de grote wateren met inrichtings- en beheermaatregelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW), Natura 2000 en overig natuurbeheer. Toch blijkt uit de verkenning grote wateren (Rijkswaterstaat, 2017) dat de ecologische waterkwaliteit in de grote wateren na afronding van het KRW-verbeterprogramma nog niet goed genoeg is om alle Natura 2000-verbeterdoelen te realiseren.

Zonder een aanvullende inspanning dreigt de ecologische toestand in de grote wateren in de komende jaren zelfs te verslechteren en zullen niet alle N2000-instandhoudingsdoelen gerealiseerd worden. Grote ingrepen in deze watersystemen en passend (economisch) gebruik en beheer zijn nodig om deze opgaven wel te kunnen realiseren. Op 7 maart 2018 informeren de ministers de Tweede Kamer over hun gezamenlijke ambitie en het opstarten van de programmatische aanpak grote wateren (PAGW) om te komen tot ecologisch gezonde, toekomstbestendige grote wateren, waarin hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige economie (Kamerstuk 27 625, nr. 422).

De verkenning grote wateren (Rijkswaterstaat, 2017) doet voorstellen voor 33 maatregelen die nodig zijn om in 2050 de natuurambities te halen. Deze zijn mede gebaseerd op inzichten uit diverse gebiedsprocessen. Deze maatregelen zijn erop gericht ontbrekende leefgebieden aan te leggen, natuurlijke dynamiek terug te brengen, versterken van het estuariene karakter van de Delta en/of betere verbindingen te realiseren tussen zee, estuaria en rivieren. Daarmee komen de doelen voor (ecologische) waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en natuur (Natura 2000) binnen bereik. De Kamer is in november 2018 geïnformeerd over aanvullende rijksmiddelen, totaal € 248 mln. tot en met 2032, voor volgende maatregelen van de Programmatische Aanpak Grote Wateren/PAGW (Kamerstuk 35 000 J, nr. I). Een pakket aan maatregelen vanaf 2033 tot 2050 kost samen (ordegrootte) € 580 mln. De rijksmiddelen voor PAGW zijn daarmee overigens onvoldoende voor volledige dekking van het hele pakket aan inrichtingsmaatregelen in de grote wateren waartoe naast de grote rivieren ook de Zuidwestelijke Delta, het IJsselmeergebied, de Eems-Dollard en de Waddenzee behoren.

VHR-natuur versus dynamische natuur

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken verricht WENR onder leiding van RVO een Natuurverkenning Grote Rivieren (RVO en WENR, 2017). Het ministerie van Economische Zaken biedt deze verkenning aan als een bouwsteen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de grote rivieren. Het biedt aanknopingspunten voor een integrale aanpak van de rivieren waarin meerdere functies gecombineerd worden. Deze verkenning schetst een toekomstbeeld van de rivieren en hun directe omgeving waarin natuurlijke processen en dynamiek weer de ruimte hebben en er een klimaatbestendige natuur kan ontstaan die tegen een stootje kan en medegebruik mogelijk maakt. Door verschillen in afvoer, verhang en ondergrond verlopen de processen van stromend water, erosie en sedimentafzetting in elk riviertraject anders. De natuur past bij deze specifieke systeemkenmerken van het betreffende riviertraject: flora en fauna zijn gevarieerd en sluiten aan op de natuurlijke processen en dynamiek van de wateren. De wateren zijn sterker met elkaar verbonden en bieden kansen voor migratie en uitwisseling van planten- en diersoorten. Dit laat nog eens zien dat er binnen het ministerie van Economische Zaken (later LNV) twee discoursen naast elkaar op worden nagehouden: enerzijds een discours omtrent dynamische natuur en natuurlijke processen, anderzijds een discours gericht op meer statische VHR-natuur.

3.5.3 Analyse

Geconcludeerd kan worden dat in de periode 2010-2018 het natuur- en waterbeleid aanvankelijk weer uit elkaar drijven door bezuinigingen op zowel natuur- als waterbeleid en de sectorale focus in het natuurbeleid en het waterkwaliteitsbeleid mede onder invloed van de Europese richtlijnen VHR (voor natuur) en KRW (voor waterkwaliteit). In het waterbeleid krijgt waterveiligheid prioriteit getuige de nadruk op versterking van de primaire waterkeringen, het aanscherpen van de waterveiligheidsnormen, de vegetatielegger en het programma Stroomlijn. Het moet bij de uitvoering wel rekening houden met de instandhoudingsdoelen van de VHR. Het discours over waterveiligheid wordt bovendien meer sectoraal van karakter met minder aandacht voor natuurontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. Ook de spelregels veranderen hierdoor: als regio's natuur willen meekoppelen in waterveiligheidsprojecten, moeten ze dat zelf betalen. Er ontstaan wel nationale initiatieven voor meer dynamische natuur in het riviereengebied, maar deze ontberen uitvoeringsbudget. In het waterbeleid is wel aandacht voor het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit van de rivieren, maar dit is niet altijd voldoende voor het halen van de (Europese) natuurambities (VHR).

Toch lijkt er rond 2017 wel iets te veranderen en komt er meer aandacht voor het meekoppelen van waterkwaliteit en hoogwaterveiligheid met natuurdoelen. Hierdoor lijken het waterbeleid en het natuurbeleid weer naar elkaar toe te drijven. In het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren, waaronder de grote rivieren, gaan de verantwoordelijke ministers voor natuurbeleid en het waterbeleid gezamenlijk na hoe zij in de grote rivieren de KRW- en VHR-doelen kunnen realiseren. Hiertoe is een programma met maatregelen opgezet met een looptijd tot 2050.

4 Natuur en recreatie (1960-2018)

4.1 Inleiding

Er is behoefte bij mensen om zich in hun vrije tijd te ontspannen; een manier om dat te doen, is door recreatie in de openlucht. Natuur en landschap vervullen een belangrijke functie in het faciliteren van openluchtrecreatie. Door uitbreiding van het stedelijk gebied en het verdwijnen van landschapselementen door intensivering van de landbouw staat de ruimte voor recreatie onder druk en verplaatst het steeds meer richting natuurgebieden. Natuur kan hinder ondervinden van recreatief gebruik, waardoor ook hier de toegang soms wordt beperkt. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de relatie tussen recreatiebeleid en het natuurarrangement. We kijken daarbij naar beleid voor bovenstedelijk groen, zoals natuurgebieden, staatsbossen en recreatieterreinen, fiets- en wandelroutes etc. (stadsgroen blijft dus buiten beschouwing). Daarnaast besteden we aandacht aan de invloed van natuurbeleid op de economische recreatiesector (horeca- en verblijfsvoorzieningen, attracties en verhuur), omdat dit belangrijk is voor het draagvlak van natuurbeleid en er vanuit het natuurbeleid een bijdrage wordt verwacht van deze sector.

In dit rapport staat de invloed van het recreatiearrangement op het natuurarrangement in de periode 1975-2018 centraal. Omdat een groot deel van de arrangementsvorming voor recreatie plaatsvindt in de periode 1960-1975, hebben we deze periode ook meegenomen in onze analyse. De periode 1990-2019 is vervolgens opgesplitst aan de hand van drie belangrijke beleidswijzigingen voor het natuur- en recreatiebeleid. We beschrijven dus eerst de naoorlogse periode tot 1990 (par. 4.2). Vervolgens gaan we in op de periode 1990-2000 waarin het Natuurbeleidsplan centraal staat (par. 4.3). De periode 2000-2010 (par. 4.4) kenmerkt zich door het nieuwe beleid Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur waarin vermaatschappelijking van natuur een belangrijk thema is. Daarnaast vindt in deze periode implementatie van Europese kaders rondom de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000 plaats. In de laatste periode, 2010-2018, wordt er flink bezuinigd op natuurbeleid en wordt de uitvoering van het natuurbeleid volledig gedecentraliseerd. Voor recreatie verdwijnt het beleid en de sector moet aansluiting zoeken bij andere beleidsterreinen, waaronder natuur (par. 4.5).

4.2 Naoorlogse periode tot 1990: hoogtijdagen voor het recreatiebeleid

4.2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Na de Tweede Wereldoorlog doet zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voor die leiden tot het tot stand komen van het recreatiebeleid, het creëren van recreatiegebieden en het ontstaan van de toeristisch-recreatieve economische sector. Vanaf ca. 1960 neemt de welvaart in Nederland toe, men krijgt meer te besteden, de mobiliteit van mensen vergroot en mensen hebben meer vrije tijd, zo ontstond bijvoorbeeld het bermtoerisme. Vakantie en vertier buiten de stad werd in de jaren vijftig steeds meer gemeengoed. In de jaren zestig begonnen warenhuizen als V&D goedkope tenten te verkopen en had 25% van de Nederlanders een tent. Er werden steeds meer kampeerterreinen geopend, onder andere door Staatsbosbeheer (ANWB; Andere Tijden).

Een andere ontwikkeling is de bevolkingsgroei en toenemende urbanisatie. Urbanisatie in de Randstad leidt er sinds de jaren vijftig toe dat steden steeds meer naar elkaar toegroeien. Er wordt gevreesd voor het ontstaan van een grote agglomeratie van steden zonder eigen identiteit (VROM, 2009). Om dat te voorkomen, werden groenstroken aangewezen die open moesten blijven door ze planologisch veilig te stellen (VROM, 2009). Deze groenstroken krijgen in de eerste structuurschets voor openluchtrecreatie (1964) een recreatieve functie en worden de latere rijksbufferzones (Van der Wal, 1998), die in de jaren zestig worden aangekocht en ingericht ten behoeve van recreatie (VROM,

2009). Samen met de schaalvergroting in de landbouw leidde urbanisatie tot een minder aantrekkelijk landschap voor recreatie.

4.2.2 Eerste beleidsmaatregelen

Verschillende discoursen bepalen gezamenlijk hoe het recreatiebeleid er in de jaren tussen 1960-1980 uit komt te zien. Het eerste is de aanname dat er een toenemende behoefte is aan recreatie die nog zal toenemen door stijgende welvaart en bevolkingsgroei. Na de oorlog viert de verzorgingsstaat hoogtij, de 'bildung'-gedachte dat recreatie bijdraagt aan ontwikkeling en het welzijn van mensen versterkt het idee dat de overheid hierin een verantwoordelijkheid heeft (Van Bottenburg, 2002). Welzijnsbeleid werd daarom door minister Vrolijk al in 1965 gekoppeld aan landschapsbeleid in het net opgerichte ministerie CRM (Van Bottenburg, 2002).

Aanvankelijk wordt het recreatievraagstuk vooral gezien als planologisch en als een capaciteitsprobleem (scheiding en spreiding), wat in de eerste plaats leidt tot instrumenten en spelregels voor maatregelen die zorgen voor spreiding om een groot publiek te bereiken en het reserveren van ruimte voor voorzieningen in de buurt van woonkernen. De focus op ruimtelijk ordening zien we ook terug in het feit dat twee belangrijke beleidsdocumenten, de tweede en derde Structuurschets Recreatie, deel uitmaken van de Tweede en Derde Nota Ruimtelijke Ordening (Van Bottenburg, 2002). Via structuurschema's zorgde de Rijksoverheid voor spreiding van faciliteiten, subsidieerde de aankoop en aanleg van terreinen en deed ondersteunend onderzoek. In het beleid voor openluchtrecreatie wordt onderscheid gemaakt tussen recreatie in rurale gebieden, waar vooral ontsluiting belangrijk is, en beleid voor verstedelijkte gebieden, waar tekorten zijn en waar in projectvorm recreatiegebieden worden ontwikkeld. Deze liggen voor een belangrijk deel in de Randstad (CRM, 1977).

De benodigde investeringen voor het realiseren van voldoende recreatiegelegenheden ging lokale verenigingen en overheden te boven, waardoor het Rijk bijspoon in de financiering middels een subsidieregeling voor het aanleggen van bijvoorbeeld groenvoorzieningen en spartelvijvers. Omdat voor veel planologische beslissingen goedkeuring van het Rijk nodig was, trok het Rijk ook de verantwoordelijkheid voor het reserveren van ruimte voor recreatievoorzieningen naar zich toe. In 1958 werd op het ministerie van OKW een apart bureau Openluchtrecreatie opgericht om toe te zien op het realiseren van deze voorzieningen.

Om te zorgen voor meer recreatiemogelijkheden in bestaande groene gebieden kreeg Staatsbosbeheer in deze periode opdracht hun productiebossen toegankelijk te maken voor recreatie door de aanleg van wandel-, fiets- en ruiterspaden, picknickterreinen, zwembassins etc. De recreatiegebieden die speciaal werden aangelegd, waren vaak een combinatie van natuurelementen zoals parken en bosjes met voorzieningen als picknickweides en zwembassins. Om in het aanleggen en onderhoud van deze gebieden te voorzien, werden de recreatieschappen opgericht. Dit waren bovenlokale organisaties in eigendom van gemeente en provincie. In enkele recreatieschappen die gebieden van nationaal belang beheerden, nam het Rijk zitting om meer invloed uit te oefenen op de totstandkoming. Dit waren vooral de gebieden die samenvielen met de rijksbufferzones en de EHS.

In de jaren zeventig krijgt het beleid voor recreatie steeds meer de vorm van een subsidieregeling en komen er meer verantwoordelijkheden bij de provincie en gemeente te liggen. Met hen werden afspraken gemaakt over de te realiseren hoeveelheid recreatiegebied (Boerwinkel et al., 1991). Afstemming en toezien op de spreiding werden vooral door provincies opgepakt, terwijl de subsidieregeling zich vooral richtte op gemeenten. Deze konden voorstellen doen voor voorzieningen in hun gebied (Van der Wal, 1998) en aanspraak maken op de subsidieregeling voor het aankopen van landbouwgrond en aanleggen van recreatievoorzieningen zoals wandelpaden (75% cofinanciering), terwijl de lokale overheid zorg draagt voor het beheer (Boerwinkel et al., 1991; Van der Wal, 1998).

Eind jaren zeventig komt er meer aandacht voor het belang van natuur, en landschap als plaats om te recreëren wordt meer expliciet, net als de behoefte aan belevingswaarde van het landschap (Van der Wal, 1998; Hagoort, 1982). Zo wordt in de Nota Landelijke Gebieden (NLG) aandacht gevraagd voor de belevingswaarde van het landschap naast de economische functie. De NLG beschrijft

ook de samenhang in het gebruik van het landschap voor openluchtrecreatie, natuur en landschapsbeleving (Van der Wal, 1998). Deze nieuwe kijk op natuur en recreëren leidt tot samenvoeging van de beleidsdirectie voor openluchtrecreatie met de directie voor natuur- en landschapsbescherming in 1972. Ook speelde de verhuizing van het ministerie voor CRM naar het ministerie van L&V mee in de verschuiving van een welzijnsdoelstelling voor recreatie naar meer landschappelijke doelen. Volgens een oud-medewerker van CRM:

"Er was niet zoveel aandacht voor recreatie bij natuurbeleid omdat er een eigen ministerie was met eigen beleidsnota's. Toen CRM is overgegaan naar L&V, dat meer een landinrichtingsaanpak had, is de welzijnsdoelstelling verdwenen."

De verhoudingen tussen de beleidsterreinen natuur en recreatie was en blijft echter slecht, omdat vanuit het oogpunt van natuurbescherming recreatie vooral als bedreiging wordt gezien. Daardoor blijft, ondanks de samenvoeging van de beleidsdirectie voor openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming het beleid voor natuur en recreatie gefragmenteerd. Dit blijkt o.a. uit het verschijnen van drie verschillende structuurvisies (SV) ('landinrichting', 'natuur- en landschapsbehoud' en 'openluchtrecreatie'). Er komt ook meer aandacht voor mogelijke negatieve effecten van recreatie op natuur. Zo wordt gesteld dat *"bij het aanwijzen van ruimte voor recreatie moet rekening worden gehouden met de spanning tussen recreatief gebruik en kwetsbare natuur"*... en ... *"moeten kwetsbare natuurgebieden worden ontzien"* (CRM, 1977).

In de jaren tachtig lopen de kosten voor het realiseren van recreatiegebieden flink op. Daarom wordt vanaf 1984 de rijksbijdrage voor recreatieprojecten afgebouwd (Van der Wal, 1998). Investerings focussen op het aanleggen van goedkope voorzieningen (met name wandel- en fietspaden) van regionaal belang. Om beheerkosten voor provincies en gemeente beheersbaar te houden, wordt er ruimte gegeven aan commerciële activiteiten en pacht en verhuur van terrein aan particulieren worden toegestaan in recreatiegebieden (Boerwinkel et al., 1991). Tegelijkertijd werd er meer ingezet op het stimuleren van recreatief medegebruik van bestaande functies in het landelijk gebied, door het openstellen van staatsbossen, defensie terrein, private terreinen van boeren, landgoederen of natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties. Zo kwam er toch meer ruimte voor recreatie. In ruil voor openstelling kregen beheerders financiële compensatie. De verantwoordelijkheid voor groen om de stad verschuift naar provincies en gemeenten.

Alleen voor gebieden met een toenemend tekort aan groen zoals de Randstad ziet het Rijk nog een taak voor zichzelf. Dit leidde tot de Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur (VROM en L&V, 1985), waarmee de aanleg van bos- en recreatiegebieden in de directe nabijheid van grote steden moest worden versneld. Voor de financiering van recreatiegebieden in de Randstad Groen Structuur wordt een uitzondering gemaakt op de bezuinigingen. Tussen 1970 en 1995 is ongeveer 10.000 hectare recreatiegebied aangelegd of is de uitvoering gestart op basis van het Structuurschema Openluchtrecreatie (CRM, 1981; Farjon et al., 2004). In deze gebieden werd vaak ook ecologische waarde gecreëerd.

4.2.3 Belangrijke actoren en hun rollen

Overheden zijn de belangrijkste actoren voor de realisatie van recreatievoorzieningen in deze periode. De rol van de Rijksoverheid is in de jaren zestig en zeventig erg sturend en vooral voorwaardescheppend. In de jaren tachtig is het Rijksbeleid meer richtinggevend en worden er meer taken bij provincie en gemeente neergelegd om de rijksvisie in te passen in hun ruimtelijk beleid. Hoewel er veel geld naar recreatie gaat, ontbreekt het aan een wettelijk kader dat deze investeringen rechtvaardigt. Het instellen van een apart bureau voor openluchtrecreatie blijkt effectief om meer middelen vrij te maken voor recreatievoorzieningen en de reservering voor de overheidsuitgave voor recreatiegebieden groeide van fl. 600.000 naar 18 miljoen tussen 1958 en 1965. Ook werd in 1963 de Eerste Structuurschets voor de Ruimtelijke Ontwikkeling van de Openluchtrecreatie uitgebracht, waarmee er planologische verankering was van recreatiegebieden. In deze tijd wordt ook het ministerie van CRM opgericht, waar in de hoogtijdagen ca. 40 medewerkers werken aan het beleidsterrein recreatie (interview oud-medewerker CRM). De uitvoering van het recreatiebeleid ligt vooral bij de lokale overheid, met name bij gemeenten die gebieden moeten aanwijzen en realiseren.

Zij kunnen daarbij aanspraak maken op subsidie voor de aankoop en inrichting van voorzieningen. Provincies spelen vooral een coördinerende rol. Bovenregionaal worden er recreatieschappen opgericht die vooral een uitvoeringsorganisatie zijn om zorg te dragen voor de inrichting en het beheer. Ook Staatsbosbeheer ziet zijn rol uitbreiden: van het aanleggen van productiebos en beschermen van natuurwaarde naar het realiseren van recreatievoorzieningen in hun bestaande gebieden. Vanuit de natuurorganisaties zijn er zorgen over het intensieve gebruik van natuurgebieden die deze recreatie met zich meebrengt. Deze zorgen nemen in de jaren tachtig alleen maar toe. Zoneren van deze activiteiten en het deels afsluiten van natuurgebieden moeten spanningen verminderen (Bakker, 1991).

Hoewel ook Staatsbosbeheer een taak had bij het in kaart brengen en beheren van bijzondere natuurterreinen in hun gebieden, waren vooral de natuurbeschermingsorganisaties een belangrijke actor in het beschermen van natuur (zie hoofdstuk 2). Van der Windt (1996) beschrijft hoe er binnen hun gelederen discussie ontstaat over of het beschermen van landschappelijke waarden ook tot hun taakstelling behoort. Verschillende leden zagen dat door de modernisering van de landbouw en herverkaveling 'agrarische natuur' verdween. En dat deze natuur een belangrijke recreatieve functie had. Naast de traditionele bescherming van wetenschappelijk belangrijke gebieden (vennen, heide, moerassen) kwam er een groep die oog had voor het landelijk gebied en gebieden die recreatief aantrekkelijk waren (mooie bossen en bloemrijke graslanden). Binnen de Contact-Commissie voor natuur- en landschapsbescherming¹⁰ wordt er een speciale werkgroep (WCL) opgericht, die aandacht vraagt voor het beschermen van typische Nederlandse cultuurlandschappen en de waarde van het landschap voor recreatie. Deze groep treedt op tegen de verschraling van het landelijk gebied. De Contact-Commissie wist in de jaren zestig en zeventig ook posities binnen de overheid en de politiek te verwerven. Natuurorganisaties waren daarmee een van de partijen die het belang van het behoud van landschappelijke waarden op de politieke agenda zette en zich steeds meer gingen bemoeien met de landschapsinrichting door de provincie. Dit leidt echter ook tot een tweedeling in de Natuurbeschermingsbeweging: een deel dat zich meer inzet voor klassieke natuur en een deel dat zich meer richt op landschappelijke waarden. Deze tweedeling binnen de natuurorganisaties is mogelijk een van de oorzaken dat er apart beleid voor natuurbescherming en landschapsbescherming wordt ontwikkeld.

Een nieuwe actor is de vrijetijdsector welke zich ook steeds meer ontwikkelde in het buitengebied. Vooral rondom recreatie- en natuurgebieden, omdat dit de plekken zijn waar mensen naartoe gaan. Daar vindt men steeds vaker horeca, maar ook voorzieningen voor verblijf zoals hotels en campings en activiteiten zoals fietsverhuur, golfbanen en sauna's. Een aantrekkelijke en natuurlijke omgeving levert veel meerwaarde op voor dit soort bedrijven. Toerisme en recreatie versmelten steeds meer met elkaar.

4.2.4 Analyse

Belangrijke ontwikkelingen die een rol spelen in de totstandkoming van het recreatiebeleid waren de toenemende vrije tijd, welzijn en welvaart. Het idee was dat Nederland zich zou ontwikkelen van een arbeidssamenleving in een vrijetijdssamenleving. Dit rechtvaardigde de grote overheidsinvesteringen in recreatievoorzieningen die voor iedereen toegankelijk waren. Het discours rondom de welzijnsgedachte en rol van de welzijnsstaat speelde een belangrijke rol in de opvatting dat de overheid verantwoordelijk was voor het realiseren van recreatievoorzieningen.

Verder nam door schaalvergroting in de landbouw en groei van steden de recreatieve waarde van het landschap af, terwijl de behoefte aan recreatie juist toenam. De landelijke overheid, vooral het ministerie voor CRM, nam verantwoordelijkheid voor het financieren van de aankoop en het inrichten van parkachtige gebieden, plassen en bossen en paden voor fietsen en wandelen in stedelijke gebieden om dit tekort op te lossen. Gemeenten waren verantwoordelijk voor planvorming en onderhoud van deze gebieden; hiervoor richtten zij recreatieschappen op.

¹⁰ Een los samenwerkingsverband van tientallen organisaties op het gebied van natuurbescherming, heemschut, recreatie en wetenschappelijk onderzoek waarvan de ANWB en de Vereniging Natuurmonumenten de belangrijkste trekkers waren.

Het gebrek aan recreatiegebied werd vooral gezien als planningsprobleem. Het belangrijkste instrumentarium voor het recreatiebeleid waren subsidies voor aankoop van grond, aanleg van voorzieningen en beheer. Voor beheersubsidies kwamen ook natuurgebieden en landgoederen in aanmerking in ruil voor openstelling om de capaciteit voor recreatie te vergroten (Natuurschoonwet). Daarnaast waren ruimtelijke ordening en planning belangrijk om het landelijk gebied open en aantrekkelijk te houden en gebieden te reserveren voor recreatievoorzieningen. Op rijksniveau kwam de beoogde samenwerking tussen natuur- en landschapsbeleid en recreatiebeleid niet van de grond. Er was weerstand vanuit particuliere natuurbeschermingsorganisaties en ambtenaren, zij zagen recreatie vooral als een bedreiging voor natuurwaarden.

Hoewel in de Contact-Commissie werd samengewerkt tussen natuurorganisaties en belangenorganisaties voor toerisme, leidde onenigheid over het belang van cultuurlandschap voor natuur tot een tweedeling in de natuurbeweging, wat mogelijk heeft bijgedragen aan de tweedeling tussen landschapsbeleid en natuurbeleid.

De naoorlogse periode tot het opheffen van het ministerie van CRM waren de hoogtijdagen van het recreatiebeleid, terwijl natuurbescherming vooral een zaak was van particulieren. Na de overgang naar het ministerie L&V in de jaren tachtig hadden ambtenaren voor recreatie het moeilijk om recreatie op de kaart te houden. Ook verschoof de inzet van het beleid van welzijnsdenken naar een aanpak gericht op landschapsinrichting. Naast overheidsactoren en natuurbeschermingsorganisaties kwam er in deze periode een nieuwe groep belanghebbenden op: de ondernemers, die profiteerden van de vrijetijdseconomie en hun voorzieningen graag plaatsten aan de rand van natuur- en recreatiegebieden.

4.3 1989-2000: wordt recreatie ondergeschikt aan natuur?

4.3.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

In de jaren tachtig doet zich een aantal ontwikkelingen voor die druk zetten op het recreatiebeleid. Zoals gezegd, liepen de kosten voor het realiseren en beheer van recreatiegebieden flink op en werd vanaf 1984 de rijksbijdrage voor recreatieprojecten afgebouwd (Van der Wal, 1998). De hoge kosten waren extra problematisch door de financiële crisis. Ten tweede bezint de overheid zich op de vraag wat haar kerntaken zijn. Liberalisering en commercialisering van overheidstaken komen steeds vaker voor (Van Lier 1991). Dit is een nieuw algemeen discours rondom taken van de overheid en staat haaks op het discours van de verzorgingsstaat. Voor recreatiebeleid betekent dit dat na de bezuinigingen provincies en gemeenten meer ruimte geven aan commercialisering om de beheerkosten beheersbaar te houden. Het discours van het profijtbeginsel (de gebruiker betaalt) neemt aan invloed toe. Dat wordt mogelijk nog versterkt doordat zich rondom natuur- en recreatiegebieden een snel groeiende commerciële recreatie- en toerismesector ontwikkelt. Recreatieschappen en gemeenten gaan hierdoor vaker grond en voorzieningen verpachten aan horeca, sauna's en kleinschalige attracties (Boerwinkel et al., 1991). Ook nieuwe prognoses voor bevolkingsgroei en tijdsbesteding verminderen de tekorten aan recreatieruimte. Alleen in de Randstad blijven de tekorten toenemen.

Een ander opkomend discours dat bijdraagt aan bezuinigingen, is het idee dat groen in de woonomgeving en voldoende ruimte voor openluchtrecreatie de waarde van woningen verhoogt en gunstig is voor het vestigingsklimaat. Gemeenten profiteren hiervan via de Onroerend Zaak Belasting en zouden daarom ook meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het realiseren van voldoende groen en recreatiemogelijkheden voor hun inwoners (VROM, 1988; LNV, 1993).

In de jaren zeventig en tachtig kwam er meer aandacht voor de negatieve effecten van recreatie op natuur, mede door het toenemend aantal natuur- en milieuorganisaties en de internationale maatschappelijke onrust over de toestand van de natuur (zie ook hoofdstuk 2). Terwijl de steun voor landbouw afneemt, neemt de bereidheid om te investeren in natuur toe. Ook de natuurverenigingen

zien hun ledenaantal stijgen. Daarnaast is de focus op biodiversiteit erg belangrijk: ecologie staat voorop, ander gebruik is daaraan ondergeschikt (Buijs et al., 2017).

4.3.2 Nieuwe natuur en recreatiebeleid

Deze ontwikkelingen leiden tot een aantal wijzigingen in beleid. Begin jaren negentig verschijnen er twee belangrijk beleidsnota's: het *Natuurbeleidsplan* (LNV, 1990a) (zie hoofdstuk 2) en *Kiezen voor Recreatie* (LNV, 1993). Daarin zien we twee tendensen: in het *Natuurbeleidsplan* de scheiding van natuur en andere functies zoals landbouw en recreatie, waarbij de Rijksoverheid een belangrijke rol pakt in het beschermen en realiseren van natuur. In het natuurbeleid wordt met de EHS ingezet op functiescheiding; zeldzame natuur hoort bij de EHS en alles daarbuiten behoort tot het landelijk gebied. Opvallend is bijvoorbeeld dat in het *Natuurbeleidsplan* het woord recreatie amper voorkomt. Er wordt enkel gesteld dat natuur een recreatieve functie kan hebben. Ondertussen wordt het recreatiebeleid uitgekleed en moet recreatie via medegebruik meer worden gekoppeld aan andere faciliteiten in het landelijk gebied.

In *Kiezen voor Recreatie* maakt de overheid duidelijk waar haar prioriteiten liggen en uit welke rollen ze zich terugtrekt. Het beleid richt zich op ontsluiting van recreatiegebieden op plekken waar voldoende groen is, het aanleggen van een Fiets- en Wandelnetwerk op regionale schaal, diversificatie en kwaliteitsverbetering, en het realiseren van meer groen op plekken waar tekorten zijn, met name in de Randstad. In *Kiezen voor Recreatie* wordt ruim 10 miljoen gulden bezuinigd op recreatie en wordt 5 miljoen gulden voor nieuwe recreatievoorzieningen herverdeeld en ingezet voor de Randstadgroenstructuur (RGS) en langeafstand-routenetwerken (LNV, 1993). Verder wordt er ingezet op het gebruikmaken van het landelijk gebied als plek om te recreëren. Er wordt op aangedrongen dat het landelijk gebied daarvoor ook aantrekkelijk moet zijn. Geld voor het versterken van landschappelijke waarden en ontsluiting voor recreatie is vooral binnen het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen, de RGS en binnen de Strategische Groen Projecten (SGP) beschikbaar.

Het behoud van landschappelijke waarden voor recreatie vindt vooral via landschapsbeleid plaats en moet via planologische bescherming door lokale overheden worden geregeld (LNV, 1995a). Planologie blijft daarmee een belangrijk instrument om het landelijk gebied geschikt te houden voor recreatie. Er zijn verschillende vormen van landschapsbeleid die de kwaliteit van het landelijk gebied moeten verbeteren, zoals via groenblauwe dooradering, cultuurlandschappen, nationale parken en strategische groenprojecten. Deze SGP's overlappen voor een groot deel met projecten binnen de RGS, maar buiten de Randstad (bv. bij Arnhem en Leeuwarden) worden nog enkele grote recreatieprojecten opgezet. Het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) wil planologische integratie realiseren van dit sectorale beleid (EHS, RGS, Nota Landelijk Gebied etc.). Echter de veelvoud aan functies en verschillende type groene gebieden in het landelijk gebied blijft bestaan, ook omdat het SGR zelf thematisch is ingedeeld. Daarbij wordt met deze beleidsnota's vooral ingezet op het behouden van een aantal streekgebonden landschappen, niet op het landschap in het landelijk gebied in het algemeen.

Natuurgebieden vormen een door mensen geliefde plek voor recreatie. Mede onder invloed van natuurbeheersubsidies, zoals het Programma Beheer met openstelling als voorwaarde voor het ontvangen van natuurbeheersubsidies, zijn steeds meer natuurgebieden opengesteld voor recreatie en wordt ook de inrichting ten behoeve van recreatie verbeterd (Veer & Middelkoop, 2002). Toch zien we ook de 'ecologie voorop'-houding terugkomen in het SGR (LNV, 1995a). Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen gebieden met in de eerste plaats een functie als natuurgebied waar recreatie alleen op kleine schaal mogelijk is en gebieden waar recreatief medegebruik nevenschikkend is aan natuur. Ook komt er meer ruimte om gebieden af te sluiten voor recreatie (CRM 1977; LNV 1995a).

Er heerst ook het besef dat te veel recreatiedruk op een gebied ten koste gaat van de natuurkwaliteit. De aanleg van nieuwe recreatiegebieden, met name in de Randstad, moet er daarom ook voor zorgen dat de recreatiedruk in bijvoorbeeld de kwetsbare duingebieden afneemt (LNV, 1993). Daarnaast zal het ministerie van LNV gebruiksnormen ontwikkelen voor recreatief gebruik van natuur- en bosgebieden (LNV, 1993). Het idee is door slimme inrichting (zonerings) te sturen op ontsluiting (toegankelijkheid) van de natuur en mensen te leiden naar de gebieden die dat het beste kunnen hebben, bijvoorbeeld door het aangeven van routes en het slim plannen van toegangswegen en

parkeerplaatsen. Hiermee moet de negatieve invloed van recreatie op de kwetsbare gebieden worden beperkt. In de interviews geven de beheerders echter aan dat kennis over de effectiviteit van zonering zeer beperkt is. En dat zonering in de praktijk zeer moeizaam tot stand komt (interview Natuurmonumenten).

Het SGR bevat ook ruimtelijke spelregels voor nieuwe recreatieondernemingen. Deze mogen niet in de EHS worden gerealiseerd. Bestaande bedrijven binnen de EHS mogen beperkt uitbreiden als dit niet ten koste gaat van kwetsbare natuur. Daarbij wordt wel een tekort geconstateerd aan ruimte voor attracties en verblijfsrecreatie in het stedelijk gebied. Gemeenten en provincies worden gevraagd hierin hun planvorming meer rekening mee te houden en gebieden aan te wijzen (LNV, 1995a).

4.3.3 Uitvoering van beleid

Zowel het recreatiebeleid als het natuurbeleidsplan valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV. Bij de directie natuur is een groepje sterke ambtenaren opgestaan. Het lukt het om het natuurbeleid op de kaart te zetten (zie hoofdstuk 2). Voor recreatie focust het ambtelijk apparaat zich op dat moment juist op bezuiniging en herbezinning van de taken van de Rijksoverheid. Hoewel verschillende beleidscommissies pleiten voor het versterken van de relatie tussen natuur en recreatie om de realisatie van zowel natuur- als recreatiedoelen te versnellen (Voorlopige Adviesraad Openluchtrecreatie, 1992; Raad voor het Landelijk gebied, 1998), komt echte integratie van natuur- en recreatiebeleid niet tot stand. Integratie blijft op papier een doel van (vooral) het recreatiebeleid, maar het natuurbeleid propageert vooral de scheiding van functies. Dit geldt voor landbouw (zie hoofdstuk 2), maar ook voor recreatie.

De inrichting van nieuwe natuur- en recreatiegebieden gebeurt op basis van gebiedsvisies. Deze gebiedsvisies worden aanvankelijk door het Rijk in overleg met IPO opgesteld, maar na de decentralisatie van begin jaren negentig¹¹ gaan de provincies (vanaf 1996) zelf de gebiedsvisies opstellen. Het aankopen en inrichten van de nieuwe natuur- en recreatiegebieden (RGS, SGP's en EHS) wordt uitgevoerd door de Dienst Landelijk gebied (DLG). Na inrichting wordt de grond doorgeleverd aan een TBO. Voor natuurgebieden zijn dat Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer, voor recreatiegebieden de recreatieschappen en Staatsbosbeheer. Ook bij de inrichting van de recreatiegebieden door DLG wordt veel aandacht besteed aan de ecologische waarde. Zo veel zelfs dat een oud-medewerker recreatie van DLG in een interview aangaf:

"Enerzijds werd recreatie geweerd uit natuurgebieden, anderzijds moest in 'mijn' recreatiegebieden wel van alles aan natuur worden gedaan, wat de recreatiemogelijkheden beperkte."

Het realiseren van de recreatiegebieden bij de grote steden (m.n. in de Randstad) gebeurt aanvankelijk op vrijwel dezelfde manier als de EHS, dus op basis van vrijwillige grondverwerving en kavelruil. Gemeenten leggen hierbij de planologische bestemming als recreatiegebied meestal pas na realisatie vast. Hierdoor ontstaat in sommige gebieden planologische onduidelijkheid en dit leidt tot speculatie met grond rondom steden, waardoor grondverwerving door DLG moeilijker wordt en duurder uitpakt (Farjon et al. 2004; Kuindersma en Verbij, 2000; RIVM, 2000).

Het behoud van landschappelijke kwaliteit en het realiseren van recreatiemogelijkheden rondom de stad zijn taken die steeds meer bij provincies en gemeenten komen te liggen. Specifiek voor de rijksbufferzones (tussen de grote steden) lijkt de planologische aanpak om verdere verstedelijking te voorkomen, goed te werken (Bervaes et al., 2001). In het hele landelijk gebied leiden schaalvergroting van de landbouw en ruilverkaveling echter tot het verdwijnen van landweggetjes en landschapselementen, zoals bomen, houtwallen en hagen, wat het landelijk gebied minder toegankelijk en visueel minder aantrekkelijk maakt voor recreatie.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het rapport *Mogelijkheden tot decentralisatie in het Natuurbeleid* (Stuurgroep Decentralisatie Natuurbeleid, 1992).

Daarnaast is er onder ecologen bij natuurorganisaties vaak weerstand tegen openstelling van bijzondere natuur voor recreatie. Een (recreatie)medewerker van Natuurmonumenten illustreert dit als volgt:

"Toen ik hier (Natuurmonumenten, red.) kwam werken, kreeg ik de taak beheerders warm te maken voor recreatie en het ontvangen van mensen... De beheerders hadden het al druk met verzuring, verdroging en vermesting en moeten ze ook nog het hoofd bieden aan verstoring, terwijl dat iets was wat ze buiten konden houden."

Toch is er ook op bestuurlijk niveau een toenemend besef bij de beherende organisaties dat toegankelijkheid noodzakelijk is voor draagvlak voor natuur (Klinkers, 1996). In de jaren negentig nemen de natuurbeheerders mensen aan om hun eigen recreatiebeleid verder vorm te geven en recreatieve waarde in kwalitatief opzicht te verbeteren (interviews Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten). Mede hierdoor gaat Natuurmonumenten zich meer richten op recreatieve toegankelijkheid, burgerbetrokkenheid en natuurgebieden bij de stad. Hierdoor weten ze veel nieuwe leden aan zich te binden. Hoewel er in die tijd veel aandacht was voor dosis-effectonderzoek en zonering, was het lastig het effect van bezoekers te meten. Ook zonering bleek in de praktijk moeilijk uitvoerbaar (interview oud-medewerker DLG).

Hoewel de overheid de behoefte aan meer ruimte voor recreatieondernemingen in het landelijk gebied erkent, is de recreatiesector zelf slecht georganiseerd omdat het veelal kleine ondernemers betreft. Hierdoor heeft men vrij weinig invloed op het beleid. Bovendien is het heersende beeld dat recreatie vooral schade toebrengt aan natuur, waardoor voorzieningen zo veel mogelijk op afstand van natuur worden gehouden. Tegelijkertijd is het juist de ligging bij groene gebieden die meerwaarde verschaft aan een locatie voor recreatie. Dit leidt tot spanningen tussen natuur en recreatie in het ruimtelijk beleid. Historisch gezien zitten veel recreatiebedrijven in de buurt van natuur of mooie landelijke gebieden, maar de toegenomen nadruk op natuurbescherming maakt het lastig voor deze recreatiebedrijven om uit te breiden en levensvatbaar te blijven.

4.3.4 Analyse

In de periode 1989-2000 blijft welzijnsbevordering de belangrijkste reden achter de aanleg van recreatiegebieden. Wel is er een verschuiving in de verantwoordelijkheid voor de realisatie van gebieden en de kosten van onderhoud van voorzieningen van het Rijk naar regionale en lokale overheden en de gebruikers. Dit leidt tot bezuinigingen en her-prioritering van middelen van het Rijk voor het recreatiebeleid. Hierdoor worden er minder nieuwe recreatiegebieden aangelegd en komt er een focus op gebieden met tekorten aan (recreatief) groen (m.n. de Randstad).

Het natuurbeleid ontwikkelt zich in deze periode los van het recreatiebeleid en hierdoor is er weinig wederzijdse beïnvloeding. Het recreatiebeleid is vooral gekoppeld aan het overige beleid voor landelijk gebied dat gericht is op landschapsbescherming. Het natuurbeleid kan wel profiteren van het beleid om het landelijk gebied open te houden en van de aanleg van recreatiegebieden (met natuurwaarden). Andersom biedt natuur een aantrekkelijke omgeving voor recreatie. Openstelling van natuurgebieden is daarom een belangrijke, maar door natuurbeheerders niet altijd gewenste, bijdrage aan recreatiebeleid. Zorgen over de negatieve effecten van de toenemende recreatiedruk op natuur leiden er ook toe dat niet alle natuur toegankelijk is voor recreanten.

De belangrijkste instrumenten zijn nog steeds planologische bescherming van landschap en open ruimte en subsidies voor de aanleg van voorzieningen, hoewel deze meer gefocust worden ingezet in gebieden met tekorten.

In de uitvoering lijken het natuur- en recreatiebeleid sterk op elkaar. Centraal staan het aankopen en opnieuw inrichten van landbouwgrond (door DLG). Het beleid voor de aanleg van recreatiegebieden en natuurgebieden wordt echter wel grotendeels los van elkaar ontwikkeld en uitgevoerd. Een ander onderdeel van het recreatiebeleid, namelijk het behouden van een aantrekkelijk en toegankelijk landschap, is vooral afhankelijk van het landschapsbeleid en de planologische bescherming. Hoewel het openhouden van het landschap redelijk succesvol is, vindt er ondertussen door schaalvergroting in

de landbouw en herverkaveling wel kwaliteitsvermindering plaats doordat het landelijk gebied eentoniger en minder toegankelijk wordt door het verdwijnen van paden. Daarnaast leidt de schaalvergroting tot minder biodiversiteit. Natuur- en recreatiebeleid zijn hierdoor vooral complementair.

4.4 2000-2010: nog een poging tot integratie

4.4.1 Nieuwe discourses over natuur

Eind jaren negentig doet zich een aantal ontwikkelingen voor binnen de Europese Regelgeving die van invloed zijn op het Nederlands natuurbeleid (zie ook hoofdstuk 2), namelijk internationalisering, vermaatschappelijking en decentralisatie. Voor de implementatie van EU Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) moet onder andere het Nederlands wettelijk kader voor natuurbescherming worden aangepast (LNV, 2000). Daarnaast komt er meer aandacht voor de maatschappelijke betekenis van natuur. Gebiedsgericht werken gaat daarom ook voor de landschappelijke opgave een grotere rol spelen. Dit moet onder meer bereikt worden door decentralisatie van de realisatie van natuur- en landschapsinrichting naar provincies (Buijs, Elands en Van Koppen, 2017). De voortgaande decentralisatie is een voortzetting van de reeds ingezette trend van eind jaren tachtig waarin de Rijksoverheid zich herbezint op haar taken.

Het nieuwe discours in het natuurbeleid is duidelijk terug te vinden in de nieuwe beleidsvisie *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (LNV, 2000). Recreatie krijgt, naast de realisatie van de EHS, weer aandacht. Zo wordt ook de opgave voor recreatief bovenlokaal groen, zoals landschapsbeleid en RGS en SGP's, bij het natuurbeleid gevoegd. Natuur is niet meer alleen de zeldzame flora en fauna in natuurgebieden, maar vind je overal waar het groen is (LNV, 2000). Naast de intrinsieke waarde van natuur wordt ook de gebruiksfunctie van natuur voor mensen belangrijker in de vorm van ecosysteemdiensten, welzijn en aantrekkelijk vestigingsklimaat. In ruil voor deze diensten worden van mensen en bedrijven ook investeringen in natuur verwacht. Er komt ook meer nadruk te liggen op de recreatieve functie van natuur als onderdeel van de recreatieve infrastructuur (LNV, 2000). Door natuurgebieden open te stellen, zou het kwantitatief tekort aan recreatiemogelijkheden moeten verminderen (Langers & Vreke, 2008). Daarnaast heeft natuur een hoge belevingswaarde voor mensen die willen recreëren. De waardering van EHS als recreatieomgeving betreft vooral het groene karakter en de relatieve rust, ruimte, stilte en duisternis (Langers & Vreke, 2008).

Ondanks de aandacht voor de maatschappelijke betekenis voor natuur in de natuurnota, verdwijnt het recreatiebeleid in deze periode verder naar de achtergrond. Toerisme wordt gezien als economische sector die zijn eigen broek op moet houden en waarvoor de juiste randvoorwaarden moeten worden geschapen. De recreatief-toeristische sector is ontevreden over gebrek aan rijksvisie en inzet voor recreatie en toerisme.

4.4.2 Nieuwe spelregels

Beleidsmatig vindt er een aantal belangrijke wijzigingen plaats die leiden tot nieuwe spelregels en een andere verdeling van middelen. Eind jaren negentig wordt de VHR geïmplementeerd (zie hoofdstuk 2) en krijgen de VHR-/Natura 2000-gebieden een hogere mate van bescherming. De bescherming van soorten en habitats kan nu juridisch worden afgedwongen. Niet alleen activiteiten binnen een natuurgebied, ook activiteiten buiten de gebieden die invloed hebben op Natura 2000-gebieden of beschermde soorten vallen onder deze wetgeving. Hiermee ontstaat er planologische schaduwwerking van natuur op de omgeving (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Dit staat ook haaks op het scheidingsdiscours uit het Natuurbeleidsplan (zie ook hoofdstuk 2).

De beschermde status van natuur maakt het lastiger voor recreatieondernemers om hun bedrijven uit te breiden. Er komen meer eisen ten aanzien van vergunningverlening. Uitbreiding en nieuwe voorzieningen moeten worden getoetst op hun effect op de omgeving. Als er bijzondere soorten worden gevonden, biedt dit mogelijkheden voor natuurbeschermers (al dan niet georganiseerd) om de ontwikkeling tegen te houden of het leidt tot extra kosten door aanpassingen aan de plannen. Bij de

voorbereiding van de wetgeving en de aanwijzing van gebieden maakt de Recron zich zorgen over invloed op bestaande activiteiten in en rond N2000-gebieden. Ze waarschuwen het ministerie daarom dat er rekening moet worden gehouden met bestaand gebruik (interview Ivo Gelsing, Recron). In de Nederlandse wetgeving wordt bestaand gebruik uitgezonderd van vergunningsplicht (Bij12, website).

Verder wordt de decentralisatie van het natuur- en recreatiebeleid vanaf 2007 verder doorgezet. In het Investeringsregeling Landelijk gebied (ILG) maakt LNV per provincie concrete prestatieafspraken over de realisatie van de EHS, maar ook recreatiedoelen zoals Groen in en om de Stad (GIOS) en Recreatie om de Stad (RodS), realisatie van de RGS en het aanleggen van een recreatieve infrastructuur (voor wandelen, fietsen, varen). Provincies krijgen meer ruimte om deze budgetten te combineren en in te zetten naast bijdragen van andere partners, maar de budgetten en doelen blijven wel gescheiden (Boonstra et al., 2012).

4.4.3 Veranderende rollen van actoren

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het stellen van kwantitatieve doelen voor recreatie en kwantitatieve en kwalitatieve doelen voor natuurgebieden. Maar de provincies krijgen meer vrijheid in het afbakenen, verwerven, inrichten en beheer van gebieden. Dit gebeurt onder het ILG wel binnen strikte financiële kaders en doelen. Soms worden aan EHS-gebieden ook beheermethoden gekoppeld, bijvoorbeeld begrazing door schapen. De provincies hebben moeite met deze indirecte sturing door het Rijk en de aansturing van DLG, dat ook nog steeds door het Rijk wordt aangestuurd, waardoor de mogelijkheden van provincies om in de uitvoering eigen accenten te zetten, sterk wordt beperkt en waardoor zij minder effectief kunnen werken (Boonstra et al., 2012). Hierdoor staan ook de doelen van decentralisatie, combineren van middelen en zo efficiënter werken onder druk.

Soortenbeschermingsorganisaties maken vaker gebruik van de nieuwe natuurwetgeving om te procederen tegen nieuwe ontwikkelingen in de buurt van natuurgebieden. Dit zorgt ervoor dat ondernemers, waaronder recreatieondernemers, last krijgen van toenemende regeldruk en vergunningskosten. De recreatiesector in de buurt van natuurgebieden kan hierdoor nog amper uitbreiden. Daardoor vermindert het draagvlak voor natuur (Buijs, Kamphorst & Van Dijk, 2013). Er ontstaat een nieuw discours, 'Nederland op slot'; dit houdt in dat natuurbelangen ontwikkelingen tegenhouden (Buijs, Eland en van Koppen, 2017). De implementatie van VHR-wetgeving biedt ook meer mogelijkheden voor het afsluiten van gebieden op basis van ecologische belangen. Hierdoor worden sommige stukken natuur minder toegankelijk. Ook dit leidt tot onvrede in de recreatiesector, omdat hun gasten minder gebruik kunnen maken van de omgeving. Recreatieondernemers en belangenverenigingen vinden de natuursector gesloten en hoogmoedig worden (interview Recron en ANWB). Overigens maken de TBO's zelf nauwelijks gebruik van de nieuwe wettelijke kaders om te procederen tegen bouwprojecten. Dit komt doordat TBO's zelf ook te maken hebben met de strengere regels als zij faciliteiten willen realiseren in hun gebieden (interview Natuurmonumenten).

Een bijkomend effect van het integraal en gebiedsgericht werken is dat er meer actoren worden betrokken bij de planvorming van gebieden om draagvlak te versterken en maatwerk te leveren (Boonstra et al., 2012). Dit betreft echter vooral traditionele partijen zoals LTO, waterschap en gemeenten. Het idee is maatwerk te leveren en doelen en inrichting beter op elkaar af te stemmen. Recreatiebedrijven worden ook uitgenodigd voor deze gebiedsprocessen, maar zijn minder goed georganiseerd en hebben weinig ervaring met dit soort processen waardoor hun invloed beperkt is (Ivo Gelsing, Recron). In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat er wordt vastgelegd waar ontwikkelingsruimte is voor recreatiebedrijven. Deze worden bijvoorbeeld niet in de buurt van kwetsbare natuur gepland. Daarnaast wordt er in het kader van ILG gezocht naar nieuwe financieringsstromen voor inrichting en beheer, bijvoorbeeld door beheerders producten uit de door hen beheerde gebieden te laten verkopen of ondernemers die profiteren van de aanleg en onderhoud van voorzieningen hieraan te laten meebetalen. Het beleid dat gebiedsbeheer alleen door TBO's wordt gedaan, wordt steeds meer losgelaten. Andere partijen, incl. particulieren en (agrarische) bedrijven, kunnen ook een rol gaan spelen in natuurbeheer (Boonstra et al. 2012; LNV, 2000). Zo kunnen bijvoorbeeld aankoopkosten worden vermeden door boeren te betalen voor beheeractiviteiten.

4.4.4 Analyse: integratie en strijd

In de periode 2000-2010 vindt een aantal verschuivingen plaats binnen het natuurarrangement die ook leiden tot andere verhoudingen tussen het recreatie- en natuurbeleid.

Ten eerste biedt de verandering in het natuurbeleidsdiscours – met meer aandacht voor verbreding van het begrip natuur – meer mogelijkheden voor de integratie van natuur en recreatie. Toch krijgt dit in de praktijk beperkte betekenis doordat het beleid blijft voortbouwen op de ontwikkelingen uit de jaren tachtig en negentig. Ondanks de decentralisatie van het beleid naar provincies (ILG) en het nieuwe brede natuurdiscours uit Natuur voor Mensen blijven natuur en recreatie aparte domeinen met eigen opgaven en budgetten.

De tweede belangrijke ontwikkeling is de decentralisatie van het natuur- en recreatiebeleid naar provincies. Dit leidt tot een nieuwe verdeling van taken tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten. Daarbij is de ambitie om via gebiedsgericht werken ook nieuwe actoren bij het natuurbeleid te betrekken. Dit komt niet echt van de grond, omdat in het gebiedsgerichte beleid veel nadruk ligt op samenwerking met maatschappelijke partners zoals LTO, waterschap, gemeenten, terwijl burgers nauwelijks betrokken zijn (Boonstra et al., 2012). Voor recreatieondernemers is het lastig participeren door hun lage organisatiegraad en doordat ze beperkte ervaring hebben met deze vorm van participatie.

Ten slotte zorgt de internationalisering in de vorm van Europese natuurregels (VHR) voor een striktere wettelijke bescherming van zeldzame natuurgebieden en soorten. Hierdoor krijgen economische activiteiten (zoals recreatie) te maken met zwaardere regeldruk en hogere vergunningskosten. Dit zorgt voor wrijving tussen de recreatiesector en natuurorganisaties, helemaal als dit leidt tot rechtszaken en het niet toekennen van vergunningen voor recreatiebedrijven.

4.5 2010-heden: het einde van het recreatiebeleid

4.5.1 Ontwikkelingen: bezuinigen, decentraliseren en stikstofmaatregelen

Deze periode zien we drie belangrijke veranderingen. Onder druk van de internationale financiële crisis vanaf 2008 is er druk om te bezuinigen. Staatssecretaris Bleker stelt vergaande bezuinigingen voor op de realisatie van de EHS (zie hoofdstuk 2). Hij maakt daarbij gebruik van de maatschappelijke geluiden over dat natuur Nederland op slot zet. Daaruit volgt afgenomen draagvlak voor natuur onder bepaalde groepen (Buijs et al., 2013; Buijs et al., 2017; zie ook hoofdstuk 2). Daarnaast vindt er verdere decentralisatie plaats van het omgevingsbeleid, inclusief natuur en recreatie, waarbij de provincie ook meer beleidsvrijheid krijgt. Dit op basis van een algemeen discours in deze periode om taken onder te brengen op een zo laag mogelijke bestuurslaag (Tweede Kamer, KST 32749, nr.1; commissie Lodders, 2008). En er ontstaat een nieuwe kijk op de waarde van natuur als goed waar mensen en bedrijven van profiteren en wordt er anders gekeken naar de rol die maatschappelijke actoren kunnen vervullen bij natuurbeheer. Waarbij onder meer recreatieondernemers worden gezien als partij die profiteert van natuur en daarom ook zou kunnen bijdragen aan (kosten voor) beheer van natuur.

Het afgenomen draagvlak voor natuur wordt gebruikt om bezuinigen op natuur te motiveren. Staatssecretaris Bleker stelt voor dat het Rijk alleen nog zorg draagt voor Europese verplichtingen in het kader van de VHR en N2000 en te stoppen met de realisatie van andere natuur binnen en buiten de EHS. Burgers, bedrijven en lagere overheden die natuur belangrijk vinden, wordt gevraagd zelf meer te investeren in (andere) natuur (EZ, 2014). Naast bezuinigingen op de realisatie van natuur wordt er ook bezuinigd op het beheer. Daarvan wordt voortaan nog maar 85% van de kosten vergoed. Ook wordt er flink gesneden in de bijdrage voor recreatieve voorzieningen en openstelling.

Omdat het rijks-recreatiebeleid grotendeels valt onder het ILG, wordt ook het recreatiebeleid voor de aanleg en het beheer van aangewezen recreatiegebieden meegesleept in de bezuinigingen. Ook het landschapsbeleid wordt 'losgelaten' door de Rijksoverheid. Doordat bij de bezuinigingen niet expliciet

een nieuwe verantwoordelijke wordt aangewezen voor recreatie en de rijksmiddelen voor recreatief groen en de RGS (of RodS) komen te vervallen (Dessing & Pedroli, 2013), verdwijnt de facto het (rijks-)recreatiebeleid. In het Natuurpact (EZ en IPO, 2013) wordt een deel van de bezuinigingen op natuur teruggedraaid (zie hoofdstuk 2), maar dit geldt niet voor de geplande recreatievoorzieningen. Dit betekent dat de aanleg van recreatief groen of recreatievoorzieningen voortaan door de provincie of gemeente gefinancierd moeten worden.

Een extra motivatie voor het kabinet om de bezuinigingen te verantwoorden, is dat men ook anders gaat kijken naar natuur. In het natuurbeleidsplan stond de intrinsieke waarde van natuur voorop en was het, net als recreatief groen, een publiek goed. In het nieuwe beleid wordt natuur neergezet als een vorm van Natuurlijk Kapitaal waar bedrijven van profiteren. Van deze bedrijven mag dan een tegenprestatie verwacht worden in het beheer van die natuur. Dit geldt ook voor de recreatiesector. Omdat recreatiebedrijven voordeel hebben van een mooi landschap en aantrekkelijke natuur, wordt er gezocht naar nieuwe manieren om deze bedrijven te laten bijdragen aan natuur. Ook TBO's zouden kunnen gaan verdienen aan recreatie en de bedrijven die zich in en om hun gebieden vestigen alsook aan eigen horeca of exploitatie van producten uit de natuur, zoals hout. Dit is de belangrijkste motivatie om te bezuinigen op beheerkosten (EZ en IPO, 2013; EZ, 2014).

Los van de bezuinigingen en decentralisatie wordt in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ingevoerd om de milieukwaliteit in en rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden te verbeteren. Het doel is stikstofbelasting terug te dringen en groeiruimte te creëren voor nieuwe activiteiten rondom natuur, waarvoor uitstootrechten voor stikstof worden uitgegeven. Alle activiteiten, ook die van TBO's en recreatieondernemers, vallen onder deze regeling.

4.5.2 Gevolgen van nieuw beleid

De bezuinigingen hebben een aantal gevolgen. Er wordt minder groen gerealiseerd op kosten van het Rijk, waardoor er meer recreatiedruk op natuur komt te liggen. Beheerders moeten bezuinigen en op zoek naar andere inkomstenbronnen, terwijl het PAS belemmeringen opwerpt voor uitbreiding en nieuwe activiteiten.

Buiten de randstad zijn de gevolgen voor bezuinigingen op recreatief groen beperkt, omdat de realisatie van recreatief groen hier al viel onder de verantwoordelijkheid van de provincie. Echter voor de nog steeds niet afgeronde RGS-projecten betekent het vaak dat er minder groen gerealiseerd wordt, terwijl het behoud van attractief recreatielandschap buiten groengebieden vooral gestoeld was op planologische bescherming van bestaande groene contouren en inrichtingseisen. Hier blijven provincies aan hechten in hun bestemmingsplannen, waardoor de bezuinigingen daar ook weinig effect hebben (Nieuwenhuizen et al., 2011).

De bezuinigingen leiden ook tot minder nieuwe natuur. Dit zal leiden tot een hogere recreatiedruk op bestaande natuurgebieden. Hiermee nemen de mogelijkheden voor recreatie in de toekomst nog verder af. Een medewerker van Natuurmonumenten:

"Door de verschraling verplaatst recreatie zich naar natuurgebieden. Voor de landbouwsector wordt sterk ingezet op mestbeleid, maar er zijn geen normen voor openstelling of landschappelijke waarden in het landelijk gebied. De Raad voor het landelijk gebied heeft wel geprobeerd een model te ontwikkelen om openstelling voor boeren aantrekkelijk te maken, maar dat is niet gelukt."

Het wegvallen van gelden voor recreatieve voorzieningen leidt bij natuurbeheerders ook tot tekorten in de budgetten voor onderhoud aan de bestaande infrastructuur (interviews Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer). Aanleg van nieuwe voorzieningen in nieuwe gebieden is mee te financieren via de inrichtingssubsidie, maar voor het onderhoud van paden, bankjes en parkeervoorzieningen is de beheer- en openstellingstoelage te laag. Als gevolg hiervan moet er vaker een beroep worden gedaan op vrijwilligers. Bij Natuurmonumenten worden er nieuwe samenwerkingen aangegaan met sportverenigingen, zoals mountainbikeverenigingen, die zelf het beheer van hun routes oppakken. Bezuinigingen op beheer komen met name hard aan bij Staatsbosbeheer, omdat het eerder onder het

ministerie van LNV/EZ viel en een eigen financieringssysteem kende, maar na de decentralisatie onder hetzelfde subsidiesysteem komt als andere TBO's en hierdoor flink wordt gekort. Een Staatsbosbeheer-medewerker zegt het zo:

"We hebben voorzieningen een paar jaar op de been kunnen houden, maar vervanging kost te veel. We gaan nu zoneren en differentiëren in voorzieningenniveau, dus op sommige plaatsen echt minder voorzieningen en op drukke plekken wat meer investeren."

Omdat de beheersubsidies nog maar 85% van de kosten dekken, moeten TBO's op zoek gaan naar andere verdienmodellen. Hiermee komen ze in aanraking met dezelfde vraagstukken en belemmeringen als bedrijven voor het aanvragen van vergunningen, planningsprocedures, wettelijke kaders en compensatieregelingen. Zo komen de TBO's, net als recreatieondernemers, in aanraking met de natuurbeschermingsregels (VHR, PAS) die het soms lastig maken om vergunningen te krijgen voor uitbreiding of aanleg van nieuwe voorzieningen (zoals een bezoekerscentrum, parkeerplaatsen of nieuwe verblijfsplaatsen), vooral in kwetsbare natuurgebieden met een hoge stikstofdepositie. Vanwege het feit dat de bijdrage van deze activiteiten aan stikstofuitstoot vaak marginaal is ten opzichte van landbouw of industrie, wordt het PAS-instrumentarium door de recreatiebedrijven en TBO's vaak als buitenproportioneel gezien.

Ook leidt het PAS tot hoge kosten. Een medewerker van Recron geeft aan dat het voor recreatieondernemers moeilijk is om hun uitstoot en impact te bepalen:

"Als dienstensector worden we afgerekend met het zwaarste instrumentarium. Ammoniak uit productie of mest kun je aantonen met modellen, maar voor veel van onze activiteiten is dat niet het geval."

Als gevolg daarvan moeten recreatieondernemers vaak veel kosten maken om de effecten van hun onderneming inzichtelijk te maken en alsnog een vergunning te krijgen.

Sommige organisaties zien ook de positieve gevolgen van de bezuinigingen. Zo geven SBB en de ANWB aan dat het natuurbeheerders ook heeft gedwongen om te reorganiseren en meer oog te hebben voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Een medewerker van de ANWB zegt het als volgt:

"Soms wordt er erg negatief gedaan over Bleker, maar zijn beleid heeft wel maatschappelijk draagvlak en samenwerking tussen maatschappelijke partners versterkt."

Volgens de belangenverenigingen voor recreatie, zoals de ANWVB, waren natuurorganisaties de recreant te veel uit het oog verloren en te bureaucratisch geworden. Mede om deze reden hebben deze organisaties zich bij de bezuinigen op natuur op de achtergrond gehouden. De toch al wisselende samenwerking tussen de natuur- en recreatiesector was al bekoeld door de 'Nederland op slot'-sentimenten in de recreatiesector. Wat ze wel zorgelijk vinden, is dat de bezuinigingen ook hebben geleid tot minder middelen voor recreatievoorzieningen.

4.5.3 Nieuwe rollen van actoren

De decentralisatie en bezuinigingen zorgen voor een verschuiving in de rollen en werkwijze van actoren. Het Rijk is formeel nog verantwoordelijk voor de internationale verplichtingen en is in die rol nog medefinancier van een deel van de natuur. Het beleid wordt alleen nog op hoofdlijnen aangegeven (bijvoorbeeld financieringsnormen voor beheer, regels voor verslaglegging en monitoring). De uitvoering komt bij de provincies te liggen. Zij krijgen daartoe ook zeggenschap over de reeds verworven grond en worden verantwoordelijk voor het beheer. DLG, dat eerder verantwoordelijk was voor aankoop en inrichting, ook van recreatiegebieden, wordt opgeheven en het personeel wordt deels ondergebracht bij provincies voor de uitvoering van het provinciale natuur- en recreatiebeleid. Hierdoor ontstaan meer verschillen in de uitvoering van natuurbeleid tussen

provincies. Zo vergoeden bijvoorbeeld niet alle provincies beheer van landschappelijke waarden, zoals landschapselementen en groenblauwe dooradering (PBL & WUR, 2017).

Rijk en provincies willen de verantwoordelijkheid voor natuur meer neerleggen bij de samenleving als geheel. Dit gebeurt enerzijds vanuit de gedachte dat bedrijven die profiteren van de natuur een zorgplicht hebben en dan ook moeten bijdragen aan de natuur, anderzijds ook vanuit de gedachte dat ook andere actoren, zoals particulieren en landbouw, meer kunnen bijdragen aan natuurbeheer (Kuindersma et al., 2015). De recreatiesector is een van de sectoren die actiever wordt betrokken bij natuur (EZ, 2013).

Provincies hebben recreatieondernemers dus ook steeds meer nodig om hun natuurdoelen te halen. Zo worden recreatieondernemers in de buurt van natuurgebieden gevraagd meer groen te realiseren op hun bedrijf of zich te vestigen in de randzones van natuurgebieden om zo een natuurrijke overgang te creëren tussen natuur en andere bestemmingen. Door vroegere ervaringen met het soortenbeleid en de huidige wetgeving zijn recreatieondernemers echter terughoudend geworden om natuur te ontwikkelen op hun terrein. Als zij willen uitbreiden of vernieuwen, kunnen zeldzame plant- of diersoorten immers voor veel extra kosten zorgen. Aanpassingen in beleid of ontheffingen zouden het gelijktijdig ontwikkelen van natuur en recreatie juist kunnen stimuleren. De Recron ziet mogelijkheden:

"Als je alle recreatiebedrijven op de Veluwe ondersteunt met natuurontwikkeling op eigen terrein kan je veel stepping stones creëren. Nu gebeurt dat niet, omdat een ondernemer zichzelf daarmee in de toekomst beperkt."

Provincies zijn in het kader van vermaatschappelijking en natuurinclusief ondernemen ook bezig om te kijken wat maatschappelijke partners, waaronder recreatieondernemers en TBO's, nodig hebben om hun doelen te bereiken. Provincies denken daarom vaker mee over wat er wel kan binnen bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld bij de aanvraag van vergunningen en in realisatie en openstelling van gebieden. Ondanks deze ontwikkelingen ervaren recreatieondernemers deze veranderingen in beleid nog niet altijd bij de vergunningverlening. Hierdoor worden kansen om recreatieondernemers te betrekken bij natuurontwikkeling nog altijd onderbenut.

"Er is een gat tussen beleid en de toepassing daarvan in regelgeving. De wetgeving is in die periode niet veranderd. Er zijn mooie integrale plannen, maar zodra het wordt omgezet in een verordening gaat het fout, dan komen de vakspecialisten en blijft er van een integrale visie weinig over."

Door de bezuinigingen gaan TBO's op zoek naar nieuwe financieringsbronnen. Er wordt vaker samenwerking gezocht met gemeenten en provincies om extra geld los te krijgen voor recreatievoorzieningen. Daarbij wordt teruggevallen op oude discoursen uit het welzijnsbeleid omtrent het belang van natuur voor gezondheid en vestigingsklimaat. Een medewerker van Staatsbosbeheer schetst de huidige positie van recreatie in het provinciale natuurbeleid:

"Het woord recreatie komt bijna niet meer voor. Het wordt onderdeel van jeugdbeleid, gezondheidsbeleid, vestigingsklimaat. Daardoor bewegen we mee waar maatschappelijk en politiek aandacht voor is. Dat zorgt wel dat je meegaat met de tijdsgeest."

Binnen veel provincies is er nog weinig integratie tussen recreatiebeleid en natuurbeleid. Bovendien is ook op provinciaal niveau het recreatiebeleid steeds meer losgelaten. TBO's en recreatieondernemers die iets willen met recreatie en natuur zijn hierdoor steeds meer aangewezen op ander beleid, zoals beleid voor economische ontwikkeling. Het contact tussen recreatieondernemers en TBO's vindt dan ook meestal plaats in het kader van de promotie van gebieden en exploitatie van voorzieningen. Recreatieondernemers worden geschoold in het voorlichten van hun gasten over wat er te doen is in de nabijgelegen natuurterreinen. Daarnaast verpachten TBO's grond en panden aan recreatieondernemers. Soms dragen deze recreatieondernemers dan ook zorg voor bijbehorende voorzieningen, zoals parkeerplaatsen en aanrijroutes. Door mensen uit de natuur- en recreatiesector wordt een substantiële bijdrage aan het realiseren van natuur en recreatievoorzieningen echter niet

haalbaar geacht. Veel recreatieondernemers hebben slechts kleine bedrijven met onvoldoende kennis en middelen om op grote schaal mee te betalen aan de ontwikkeling van natuurgebieden.

4.5.4 Analyse

De belangrijkste veranderingen in het natuurarrangement in de periode 2010-2019 zijn de decentralisatie en bezuinigingen. Hierdoor verschuiven verantwoordelijkheden naar provincies, die dit soms weer uitbesteden aan maatschappelijke partijen. Het recreatiebeleid lijkt in deze periode bijna helemaal te verdwijnen. De gedachte is zelfs dat de recreatiesector voor een belangrijk deel moet bijdragen aan het realiseren en beheren van natuur. Dit stimuleert wel de aandacht bij provincies voor recreatieondernemers en nieuwe coalities tussen TBO's en recreatieondernemers, maar de mogelijkheden voor financiering van natuur uit recreatie lijken toch beperkt en bovendien heeft de recreatiesector ook te maken met de belemmeringen vanuit natuurregelgeving (VHR, PAS). Daarmee blijft recreatie ondergeschikt aan de institutionele kaders van het natuurarrangement.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

In dit rapport is de institutionele ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement (voor het land) in de periode 1975-2018 beschreven in relatie tot drie aanpalende beleidsarrangementen: landbouw, recreatie en waterveiligheid (rond de grote rivieren). Daarvoor hebben we gebruikgemaakt van de arrangementenbenadering. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een bepaald beleidsterrein en bestaat uit coalities, instrumenten, spelregels en discoursen (Van Tatenhove et al., 2000).

In paragraaf 5.2 analyseren we de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement in de periode 1975 en 2018. Hierbij baseren we ons op de beschrijving van de ontwikkeling van dit beleidsveld in hoofdstuk 2. Bij interne *congruentie* gaat het om de mate waarin de dimensies van het beleidsarrangement op elkaar zijn afgestemd of bij elkaar passen. Interne congruentie is een noodzakelijke, maar niet voldoende, voorwaarde voor institutionalisering van het natuurbeleid.

In paragraaf 5.3 gaan we in op de tweede voorwaarde voor institutionalisering, namelijk externe congruentie. Dit is de passendheid van het natuurbeleidsarrangement in zijn omgeving. Deze omgeving bestaat uit andere beleidsarrangementen met directe invloed op natuur (op het land). Nu bestaat deze omgeving natuurlijk uit veel verschillende beleidsarrangementen. Hieruit hebben we een selectie moeten maken. We hebben gekozen voor het landbouwbeleid, het waterbeleid (rondom de grote rivieren) en het recreatiebeleid.

In paragraaf 5.4 gaan we vervolgens, aan de hand van de conclusies op de interne en externe congruentie, in op de institutionele uitdagingen voor het natuurbeleidsarrangement in de toekomst.

5.2 Ontwikkeling interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement (op het land)

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling van de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement op nationaal niveau voor de periode 1975-2018. Daarbij gaat het vooral om de landnatuur en niet zozeer over de natuur in de grote wateren. De grote rivieren zijn daarbij een uitzondering omdat hier weliswaar een specifiek (sub)arrangement in het natuurbeleidsarrangement ontstaat, maar hier is een sterke link met natuur op het land door de focus op natuurontwikkeling in de uiterwaarden.

Uit de analyse volgt een indeling in periodes van ongeveer tien jaar. Dit heeft ook te maken met onze focus op het nationale natuurbeleid en het feit dat hierin ongeveer om de tien jaar een nieuwe nationale Natuurnota uitkomt die als beginpunt van een nieuwe periode kan worden beschouwd. Dit zijn: de Relatienota (1975), het Natuurbeleidsplan (1990) en de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000). In de laatste periode (2010-2018) is weliswaar wel de nationale natuurvisie Natuurlijk Verder (EZ, 2014) verschenen, maar deze periode werd toch vooral gekenmerkt door bezuinigingen op natuurbeleid, de herijking van de EHS en decentralisatie naar provincies. De decentralisatieafspraken zijn vastgelegd in het Natuurpact (2014).

De belangrijkste ontwikkelingen in deze periodes hebben we per dimensie weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1 *Samenvatting conclusies interne congruentie natuurbeleidsarrangement.*

	1975-1989	1990-1999	2000-2010	2011-2018
Discours	Relatienota Nadruk op scheiding en verweving natuur en landbouw (en andere functies)	Natuurbeleidsplan met nadruk op natuurontwikkeling en concept EHS Meer nadruk op scheiding natuur en landbouw (en andere functies)	Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur EHS uitgebreid met robuuste verbindingen en toenemende aandacht vermaatschappelijking Meer nadruk op Europese Natura 2000/VHR	Herijking EHS tot Natuurnetwerk, met nog meer focus op Natura 2000/VHR Rijk en provincies leggen (opnieuw) nadruk op vermaatschappelijking natuur en verbinding natuur en economie buiten de EHS
Actoren en coalities	Natuurcoalitie (CRM en natuurorganisaties) vs. landbouwcoalitie of 'groene front' (L&V en landbouworganisaties) In 1981 directie natuur naar L&V	Natuurbeheer opgenomen in naam Ministerie van LNV Natuurcoalitie blijft vrij smal (dir. Natuurbeheer & natuurorganisaties) Machtspositie landbouwcoalitie neemt iets af Landelijke pacificatiedeal tussen natuur en landbouw: natuurontwikkeling (EHS) in combinatie met ruimte voor landbouw buiten EHS Regionale coalities tussen natuur en landbouw in gebiedsgerichte projecten	Pogingen natuurcoalitie te verbreden met andere partijen Langzaam groeiend verzet tegen de VHR-beperkingen vanuit bedrijfsleven (landbouw, recreatie etc.) Deal landbouw – natuur staat onder druk door VHR-beperkingen voor de landbouw Grotere rol particulieren en agrariërs in realisatie nieuwe natuur	Decentralisatie natuurbeleid naar provincies: diversificatie beleid per provincie Provincies werken met coalities maatschappelijke organisaties en lokale overheden Gelijkberechtiging particulieren en agrariërs bij realisatie nieuwe natuur
Instrumenten en machtsverhoudingen	Rijksbudget voor natuur (beperkt) Machtspositie natuurcoalitie ten opzichte van landbouw zeer zwak (landelijk, maar ook regionaal in ruilverkavelingen)	Grote stijging rijksbudget voor natuur Uitvoeringsinstrumenten landinrichting en geïntegreerd gebiedsgericht beleid beschikbaar Machtspositie natuur t.o.v. landbouw versterkt, o.a. door Landinrichtingswet en integraal gebiedsgericht beleid	Meer rijksgeld voor EHS (robuuste verbindingen) en agrarisch natuurbeheer Meer juridische bescherming soorten- en gebieden VHR Machtspositie natuur t.o.v. landbouw en andere economische sectoren versterkt door VHR/Natura 2000	Bezuinigingen op natuurbudget (landelijk) Sommige provincies compenseren dit met eigen middelen, anderen niet PAS als instrument om (versneld) Natura 2000-doelen te realiseren Inzet onteigening in aantal provincies in voorbereiding voor realisatie Natura 2000-doelen
Spelregels	Vrijwilligheid bij realisatie EHS	Vrijwilligheid bij realisatie EHS Non-interventieregulering (natuurbeleid beperkt zich tot EHS, daarbuiten mag landbouwonwikkeling doorgaan)	Vrijwilligheid bij realisatie EHS Groeiende invloed VHR op ontwikkelingen in de landbouw en economie (ook buiten EHS)	Vooral vanwege het PAS komt vrijwilligheid in Natura 2000-gebieden ter discussie te staan Agrarisch natuurbeheer beperkt tot kerngebieden

We lichten de ontwikkelingen in dimensies nu toe.

Discours

Vanaf 1975 staat het verwevingsdiscours uit de Relatienota centraal. Dit richt zich op het in stand houden van bestaande natuurwaarden op landbouwgronden. Daarvoor ging het in het natuurbeleid vooral over het behouden van natuurgebieden via juridische bescherming en subsidies voor aankoop door natuurorganisaties. Nieuw in de Relatienota is dat voortaan ook landbouwgronden met natuurwaarden kunnen worden aangekocht (de reservaten) of dat boeren hier een beheerovereenkomst kunnen afsluiten (de beheergebieden).

Vervolgens zien we in de jaren tachtig de opkomst van het radicale natuurontwikkelingsdiscours dat in betrekkelijke isolatie binnen LNV is ontwikkeld door een aantal ecologen en later ook wordt opgepakt door organisaties als het WNF (Plan Ooievaar) en stichting ARK. In 1990 krijgt natuurontwikkeling ook een prominente plek in het Natuurbeleidsplan (1990) en het concept van de EHS. In de EHS staat vooral scheiding van natuur en landbouw centraal. Toch blijft ook de verweving van natuur en landbouw uit de Relatienota in deze periode nog een belangrijke rol spelen via het uitbreiden van de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer. In 2000 doet LNV met de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* een poging om het natuurbeleid te verbreden en te vermaatschappelijken met bijvoorbeeld aandacht voor groene dooradering van het landelijk gebied voor groen in en om de stad. Toch brengt deze nota in de praktijk geen radicale breuk met het heersende beleidsdiscours, omdat het concept van de EHS centraal blijft staan en zelfs wordt uitgebreid met de robuuste verbindingen. Na 2000 neemt sluipenderwijs ook de invloed van het Europese natuurbeleid (Vogel- en Habitatrichtlijn) toe en komt meer nadruk te liggen op de bescherming en ontwikkeling van de zogenaamde Natura 2000-gebieden.

Na de decentralisatie en bezuinigingen van 2010 komt het voldoen aan de Europese verplichtingen van de VHR centraal te staan in het heersende natuurbeleidsdiscours. Om deze reden wordt de EHS in de periode 2010-2012 ook herijkt (lees ruimtelijk ingekrompen). Met het Natuurpact in 2014 wordt de EHS omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland en komt er weer extra geld voor natuur beschikbaar. Dit betekent dat de Rijksoverheid alleen nog wil bijdragen aan natuurontwikkeling indien dit bijdraagt aan de realisatie van de Natura 2000-gebieden en VHR-soorten. Hierdoor neemt voor het eerst sinds 1975 de ruimtelijke claim vanuit het natuurbeleid op landbouwgrond af. Zo draagt de Rijksoverheid niet meer bij aan het realiseren van de robuuste verbindingzones of de aanleg van groen in en om de stad. Daarbij ontstaan wel verschillen tussen provincies, omdat sommige provincies na de decentralisatie besluiten om de oorspronkelijke natuurclaims wel in stand te houden en hier ook vanuit de eigen middelen in te investeren. Overigens ontstaat rond 2014-2015 bij zowel het Rijk als bij provincies ook de behoefte om weer aandacht te besteden aan de vermaatschappelijking van natuur en de verbinding van natuur en economie. Dit zien we onder andere terug in het Natuurpact (2014), in de Rijksnatuurvisie (2014) en in verschillende provinciale natuurvisies.

Conclusie is dat we in de ontwikkeling van het beleidsdiscours tussen 1975 en 2018 geen radicale vervanging van het ene beleidsdiscours door het andere zien, maar veel meer een stapeling van beleidsdiscoursen. Hierbij worden nieuwe concepten aan de bestaande toegevoegd zonder deze geheel te vervangen. Wel is duidelijk dat de scheidingsgedachte vanuit het natuurontwikkelingsdiscours een vrij radicale breuk vormt met de verwevingsgedachte vanuit de Relatienota, maar in de praktijk blijven beide discoursen een rol spelen in het natuurbeleid.

Actoren en coalities

Rond 1975 wordt het natuurbeleid gedomineerd door een coalitie van particuliere natuurorganisaties, Staatsbosbeheer (onderdeel van L&V) en natuurambtenaren binnen het ministerie van CRM. De positie van deze natuurcoalitie ten opzichte van het machtige groene front van onder meer L&V en landbouworganisaties is echter zeer zwak.

Nadat de Directie Natuur & Openluchtrecreatie in 1982 vrij plotseling wordt overgeheveld naar L&V, begint er langzaam iets te veranderen. De natuurcoalitie blijft weliswaar vrij smal en een echte integrale natuur-landbouwcoalitie komt niet van de grond, maar de natuurcoalitie kan wel op strategisch niveau – en grotendeels binnen LNV – afspraken maken met de landbouwsector. Dit

gebeurt mede onder druk van de maatschappelijke en politieke aandacht voor milieu eind jaren tachtig. De strategische 'pacificatie'-deal met de landbouwsector houdt feitelijk in dat natuur een ruimtelijke claim mag leggen op landbouwgrond (ongeveer 150.000 ha reservaten en natuurontwikkeling), maar dat in het overgebleven landelijk gebied de modernisering en schaalvergroting van de landbouw ongestoord kan doorgaan. Zowel de toenmalige natuurcoalitie als de landbouwcoalitie zijn het immers over een ding eens: scheiding van natuur en landbouw is de beste oplossing. Regionaal krijgt deze scheiding ook concreet vorm in concrete landinrichtingsprojecten waarin natuurontwikkeling en landbouwstructuurversterking centraal staan.

Rond 2000 wordt vanuit het Ministerie van LNV geprobeerd om – met wisselend succes – de natuurcoalitie te verbreden met andere maatschappelijke en economische partners. In de praktijk neemt vooral de rol van particulieren, grondeigenaren (in het natuurbeheer van de EHS) en boeren (in het agrarisch natuurbeheer) toe. In de tweede helft van dit decennium komt de nadruk in het natuurbeleid steeds meer te liggen op de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De strenge juridische bescherming voor gebieden en soorten die hieruit voortkomt, zorgt ervoor dat het verzet vanuit verschillende economische sectoren (zoals landbouw en recreatie) tegen het natuurbeleid toeneemt. Dit verzet krijgt ook steeds meer weerklank in de politiek (Tweede Kamer). Ook de landbouw heeft problemen met de Europese regels, omdat het extra beperkingen voor de landbouw opwerpt en het tegen de pacificatiedeel met natuur ingaat. Dit ongenoegen over het natuurbeleid is mede de aanleiding voor de bezuinigingen op het natuurbeleid en de herijking van de EHS van 2010.

Na 2010 komen de beleidsvorming en uitvoering van het natuurbeleid meer op provinciaal niveau te liggen en ontstaan ook per provincies verschillende natuurcoalities. Een argument voor deze decentralisatie is dat het provinciale bestuur beter kan omgaan met regionale verschillen en dichter bij de burger staat. In de praktijk blijkt de beleidsruimte voor provincies, vooral voor de Natura 2000-gebieden, beperkt te zijn door de EU-verplichtingen. Hierdoor blijkt het ook lastig om bestaande landbouwbedrijven rondom Natura 2000-gebieden nog ontwikkelingsruimte te geven. Mede om deze reden ontwikkelen provincies en Rijk ook het nationale Programma Aanpak Stikstof (PAS). Hiermee krijgen landbouwbedrijven weer mogelijkheden om uit te breiden en wordt tegelijkertijd de natuur in de kwetsbare Natura 2000-gebieden hersteld.

Conclusie is dat het natuurbeleid aanvankelijk op landelijk niveau begint en wordt ontwikkeld met een beperkt aantal actoren. Deze natuurcoalitie wordt langzaam verder verbreed met andere actoren en de uitvoering en beleidsvorming verschuiven langzaam naar het provinciale niveau.

Macht en instrumenten

In 1975 komt er geld voor de uitvoering van de Relatienota en in 1990 extra middelen voor natuurontwikkeling en de EHS. In 2000 volgen opnieuw extra financiële middelen voor de uitvoering van de robuuste verbindingen en ook voor het agrarisch natuurbeheer omdat hier, vooral vanwege nieuwe mestregels, veel belangstelling onder boeren voor is op dat moment. In 2010 zien we een trendbreuk en nemen de financiële middelen voor natuur rigoureus af, al wordt een deel van de bezuinigingen in de jaren daarna weer ongedaan gemaakt.

Daarnaast zijn er juridische instrumenten om bestaande natuur te beschermen (o.a. Natuurbeschermingswet) en het realiseren van nieuwe natuur mogelijk te maken (o.a. via de Landinrichtingswet uit 1985 en de ruimtelijke ordening). In de periode 1975-2000 ligt sterk de nadruk op de instrumenten voor natuurontwikkeling. Aanvankelijk zijn de mogelijkheden voor natuurontwikkeling in ruilverkavelingen beperkt door de dominante positie van de landbouw. Van groot belang is de nieuwe Landinrichtingswet van eind jaren tachtig. Deze wet biedt veel meer mogelijkheden dan de traditionele ruilverkaveling voor integrale gebiedsontwikkelingen om een betere verkaveling van de landbouw te combineren met andere maatschappelijke doelen, zoals natuurontwikkeling. Rond 1995 komt ook het integraal gebiedsgerichte beleid op (bv. ROM, WCL), waarin wordt gepoogd om verschillende ruimtelijke functies en belangen op gebiedsniveau op elkaar af te stemmen.

De juridische bescherming van natuurwaarden blijft aanvankelijk beperkt tot specifieke natuurmonumenten (Natuurbeschermingswet). Het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten loopt vanaf 1990 sterk terug door de nadruk op natuurontwikkeling en bescherming via de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door het opnemen van de EHS in de PKB Structuurschema Groene Ruimte (1995). De aanwijzing en bescherming van specifieke gebieden krijgen in de periode 2005-2018 echter weer een stevige impuls met de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn via de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en het opnemen van de beschermingsformules in de Natuurbeschermingswet. Hiermee krijgt het natuurbeleid een krachtig juridisch instrument om (voor natuur) schadelijke projecten tegen te houden dan wel te dwingen tot compensatie van natuurwaarden. In 2015 krijgt de uitvoering van specifieke maatregelen in en rond de verzuringsgevoelige Natura 2000-gebieden bovendien een extra impuls met de introductie van het PAS. Provincies krijgen hiermee een resultaatsverplichting om bepaalde natuurkwaliteiten in deze gebieden op korte termijn te herstellen. In een aantal provincies leidt dit er ook toe dat de inzet van onteigening (van landbouwgrond) wordt voorbereid via het vaststellen van provinciale inpassingsplannen (WRO). Ook dat is een nieuwe ontwikkeling, omdat onteigening tot op dat moment slechts incidenteel werd ingezet om natuurdoelen te realiseren.

Het financiële en juridische instrumenten voor het natuurbeleid neemt in de periode 1975 tot 2010 dus vrij consequent toe. Hiermee wordt de machtspositie van de natuurcoalitie geleidelijk steeds verder versterkt.

Spelregels

De belangrijkste spelregel in het natuurbeleid is altijd vrijwilligheid geweest. Vrijwilligheid heeft vooral betrekking op het gegeven dat boeren niet kunnen worden gedwongen om hun grond omwille van natuur te verkopen of om een contract voor agrarisch natuurbeheer af te sluiten. Alleen recentelijk wordt in het kader van het PAS (en dus de VHR) deze spelregel in een aantal provincies ter discussie gesteld en de inzet van dwingende instrumenten zoals onteigening voorbereid (zie hiervoor).

Een andere spelregel heeft betrekking op de scheiding van de invloedsferen van het natuurbeleid en het landbouwbeleid. Rond de introductie van de EHS in 1990 is immers in de pacificatiedeal met de landbouw afgesproken dat het natuurbeleid zich vooral richt op de (uitbreiding van de) EHS en dat de intensivering en schaalvergroting van de landbouw in het overige landelijke gebied ('het witte gebied') gewoon door mocht gaan. Deze non-interventieregel komt met de introductie van VHR/Natura 2000 ter discussie te staan, vanwege de bijbehorende externe juridische werking van de gebiedsbescherming en de soortenbescherming. Door de externe werking van de Natura 2000-regelgeving en de grote milieubelasting op natuur kwamen talloze agrarische (en andere) bedrijven rondom Natura 2000 feitelijk op slot te zitten. Het PAS was een poging om dit probleem op te lossen door natuurwaarden te herstellen in of rondom de Natura 2000-gebieden. Hierdoor zou ruimte moeten ontstaan voor omliggende (landbouw)bedrijven om toch weer te kunnen uitbreiden. In zekere zin is het PAS dus een nieuwe poging om, in een iets andere vorm, de non-interventiespelregel weer te introduceren en in feite de scheiding van natuur en landbouw in stand te houden. In de praktijk wordt immers een klein areaal landbouwgrond opgegeven om verdere uitbreiding van een veel grotere groep bedrijven mogelijk te maken.

Een laatste spelregel in het natuurbeleid was jarenlang dat het beheer van de Relatienota-reservaten, en later EHS, in handen moest zijn van professionele natuurbeheerders. Rond 2000 komt er in het natuurbeheer (ook vanwege het draagvlak voor natuurbeleid) meer de nadruk te liggen op realisatie en beheer van nieuwe natuur door particulieren en boeren. Na 2010 zet deze ontwikkeling zich door met de introductie van het gelijkberechtigingsprincipe en de voorkeur van veel provincies voor zelfrealisatie van nieuwe natuur door boeren of particulieren.

Conclusie is dat in de spelregels van het natuurbeleid van 1975 naar 2018 een langzame verschuiving heeft plaatsgevonden van extreme nadruk op vrijwilligheid en scheiding van functies, zodat natuur geen nadelige effecten voor de omliggende landbouw zou hebben, naar een beleid dat deze spelregels langzaam aan het verlaten is onder druk van EU-regelgeving.

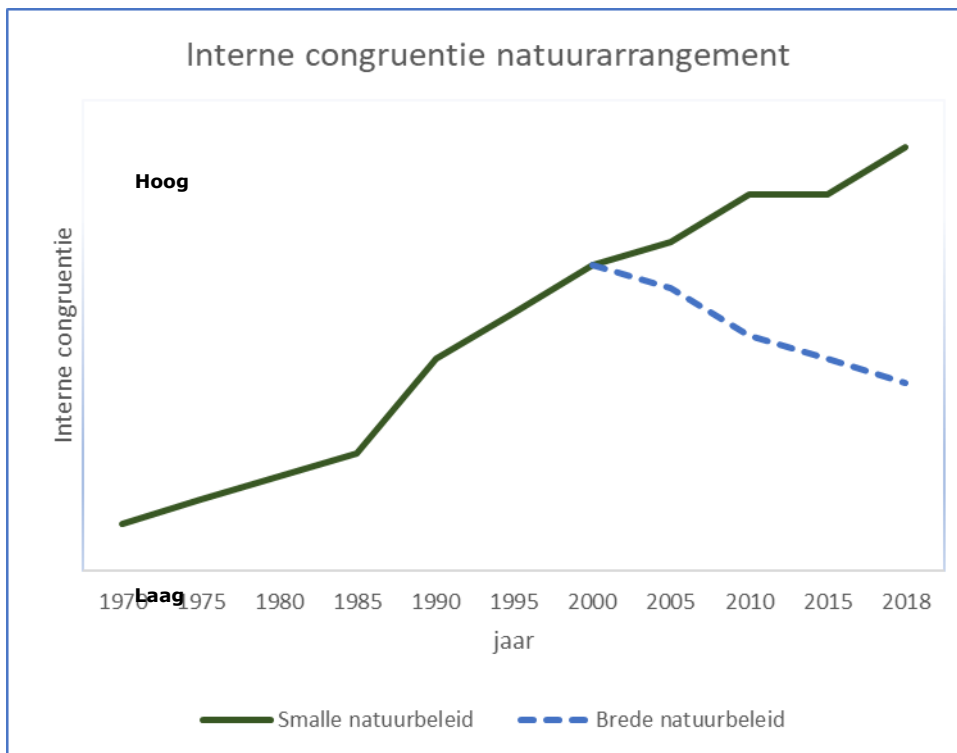
Ontwikkeling interne congruentie

Wat betekenen deze ontwikkelingen in de dimensies van het beleidsarrangement voor de interne congruentie? In de periode 1975 -1989 is de interne congruentie nog laag. Het ambitieuze discours vanuit de Relatienota met de nadruk op agrarisch natuurbeheer (in de beheergebieden) en aankopen t.b.v. natuurorganisaties (in de reservaten) past eigenlijk niet goed bij de zeer beperkte financiële middelen voor natuur, de vrijwilligheid en vrijblijvendheid van het instrumentarium en de zeer zwakke machtspositie van de natuurcoalitie ten opzichte van de dominante landbouwcoalitie. In de periode 1990-1999 is de interne congruentie middelhoog (niet hoog, maar ook niet laag) door een aansprekend beleidsdiscours (EHS), nieuwe instrumenten (meer rijksbudget, Landinrichtingswet) en de afspraken met de landbouw. Toch ontbreken in deze periode wel de dwingende instrumenten (zoals onteigening en een strikte natuurbescherming) die wel zouden passen bij het sectorale beleidsdiscours en blijft de natuurcoalitie vrij smal.

Na 2000 zien we echter een splitsing in het natuurbeleid in een smal natuurbeleid, gericht op realisatie van de Europese natuurverplichtingen (VHR) en Natura 2000-gebieden en een breed natuurbeleid, dat gericht is op vermaatschappelijking en verbinding natuur en economie. In de periode 2010-2018 krijgt het smalle natuurbeleid de meeste aandacht en middelen door de politieke focus op de Europese verplichtingen. Binnen dit smalle spoor stijgt de interne congruentie omdat het natuurbeleid de beschikking krijgt over een krachtig juridisch instrumentarium voor natuurbescherming (op basis van de VHR) en worden uiteindelijk ook de spelregels van vrijwilligheid bij natuurontwikkeling ter discussie gesteld.

Vanuit het perspectief van het verbrede natuurbeleid zien we echter een toenemende incongruentie vanwege de spanning tussen de elementen van het smalle natuurbeleid (sectoraal, gericht op bescherming Europese natuurwaarden en dwingende juridische instrumenten) en de aanvullende focus op het discours van vermaatschappelijking en de verbinding natuur en economie. De focus in het smalle natuurbeleid op juridische instrumenten en de beperkte ecologische focus op Natura 2000-gebieden en EU-verplichtingen past niet goed bij de pogingen om de natuurcoalitie en het beleidsdiscours te verbreden. Zowel na 2000 (Natuur voor mensen) als na 2014 (Natuurvisie en Natuurpact) zien we dat deze vermaatschappelijking in het beleid maar heel beperkt van de grond komt en ook qua middelen de concurrentiestrijd met het smalle natuurbeleid steeds verliest. Rijk en provincies ondersteunen wel projecten voor vermaatschappelijking van natuur, maar de omvang hiervan en de impact op het smalle natuurbeleid zijn beperkt (zie figuur 5.1).

Conclusie is dat de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement in de periode 1975 tot en met 2018 over het algemeen toeneemt. Dat betekent dus dat discourses, actoren & coalities, instrumenten en spelregels steeds beter bij elkaar passen.



Figuur 5.1 Interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement (indicatief).

In de volgende paragraaf gaan we in op de externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement. Daarbij gaan we, zoals eerder aangegeven, uit van het dominante smalle natuurbeleid. De interne congruentie is immers belangrijk, maar niet voldoende voor een effectief natuurbeleid.

5.3 Externe congruentie met landbouwbeleid, grote rivierenbeleid en recreatiebeleid

De analyse van de externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met landbouw, waterbeleid rond de grote rivieren en recreatie volgt dezelfde indeling in periodes als bij interne congruentie. Daarbij gaan we, net zoals bij de analyse van de interne congruentie, vooral uit van het smalle natuurbeleid dat na 2000 steeds meer gericht is op de implementatie van de VHR- en de Natura 2000-gebieden. Na 2000 is er een ontwikkeling naar een breder natuurbeleid dat ook gericht is op vermaatschappelijking en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. Op de externe congruentie met dit bredere, maar veel minder ver ontwikkelde en geïnstitutionaliseerde, natuurbeleid gaan we in dit verband niet in. Wel zullen we verdere verbreding als optie bespreken voor de toekomstige ontwikkeling van het natuurbeleid in paragraaf 5.4.

Externe congruentie is de mate waarin het natuurbeleidsarrangement past op zijn institutionele omgeving. In dit geval hebben we het aanpalende beleidsarrangement (landbouw, waterveiligheid, recreatie) geoperationaliseerd als de institutionele omgeving voor het natuurarrangement. De externe congruentie van natuur met een ander beleidsarrangement is laag indien er helemaal geen overlap is tussen dimensies van de betreffende beleidsarrangementen of indien er vooral sprake is van strijd of concurrentie tussen dimensies van beide beleidsarrangementen. Bij een middelhoge externe congruentie is sprake van een mix van samenvallende of complementaire en strijdige of concurrerende dimensies van beleidsarrangementen. Hoge externe congruentie treedt op indien de verschillende dimensies van de beleidsarrangementen grotendeels samenvallen of complementair aan elkaar zijn. Daarbij gaat het ons niet om het doen van absolute uitspraken over deze externe congruentie, maar veel meer om het schetsen van een ontwikkeling en het doen van een vergelijking. Overigens is de relatie met landbouw ook al enigszins aan de orde gekomen bij de interne

congruentie, omdat de totstandkoming van het Nederlandse natuurbeleid eigenlijk niet te begrijpen is zonder in te gaan op de relatie met landbouw. Desondanks is het wel mogelijk om daarnaast in te gaan op de externe congruentie met het landbouwarangement, omdat het hier wel gaat om afzonderlijke beleidsarrangementen.

Dit leidt tot het volgende beeld (tabel 5.2).

Tabel 5.2 *Samenvatting externe congruentie natuurarrangement.*

	1975-1989	1990-2000	2000-2009	2010-2018
Landbouw	<p>Congruentie van natuurarrangement met landbouwarangement is laag</p> <p>Natuur en landbouw zijn organisatorisch, qua beleid en ruimtelijk gescheiden arrangementen</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met landbouwarangement is middelgroot</p> <p>Ondanks pacificatiedeel natuur en landbouw, blijven beide arrangementen gericht op functiescheiding/non-interventie</p> <p>Positie natuurbelangen en actoren neemt toe door versterkte positie in landinrichting en integraal gebiedsgericht beleid</p> <p>Stijgende belangstelling agrarisch natuurbeheer bij boeren vooral door nieuwe mestregels</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met landbouwarangement stijgt tot 2000 door extra mogelijkheden voor boeren als natuurbeheerder</p> <p>Na 2005 daalt de congruentie door de negatieve invloed van VHR op landbouwontwikkeling</p> <p>Mede door externe werking Natura 2000 staat pacificatiedeel met de landbouw onder druk</p> <p>Grondvraag vanuit landbouw neemt toe door milieuregels (extensivering)</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met landbouwarangement is laag door verdere beperkingen vanuit VHR</p> <p>PAS als (tijdelijk) instrument om natuurontwikkeling en landbouwontwikkeling weer op gang te brengen</p> <p>Beperking mogelijkheden agrarisch natuurbeheer door focus op kerngebieden en VHR-doelen</p>
Waterbeleid (grote rivieren)	<p>Congruentie van natuurarrangement met waterarrangement is laag</p> <p>Water- en natuurbeleid rond grote rivieren zijn gescheiden. Nadruk ligt op waterveiligheid en dijkverzwaringen</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met waterarrangement is hoog</p> <p>Overlappende discoursen natuurontwikkeling en nieuwe 'ruimte voor de rivier'-discours in waterveiligheidsbeleid en vergroten waterkwaliteit</p> <p>Natuurontwikkeling in uiterwaarden profiteert van urgentie en harde instrumenten (o.m. onteigening) vanuit het waterveiligheidsbeleid om landbouw in de uiterwaarden uit te kopen</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met waterarrangement is middelgroot</p> <p>Focus in natuurbeleid op natuurbescherming specifieke natuurwaarden (VHR) en bezuinigingen natuurbeleid</p> <p>Meer sectorale focus in waterveiligheidsbeleid</p> <p>Geen geld meer voor natuur en ruimtelijke kwaliteit</p> <p>Natuurontwikkeling soms strijdig met waterveiligheid (doorstroming rivier)</p>	<p>Congruentie van natuurarrangement met waterarrangement daalt verder. Na 2017 stijgt de congruentie opnieuw</p> <p>Verdere bezuinigingen op natuur- en waterbeleid en sectorale focus op EU-verplichtingen (VHR, KRW) zijn obstakels voor verdere samenwerking</p> <p>Na 2017 ontstaat opnieuw meer congruentie door Programmatische aanpak grote wateren</p>
Recreatie	<p>Congruentie is hoog, maar daalt vanwege de sterkere nadruk op natuur en functiescheiding natuur en recreatie</p> <p>Discoursen bescherming natuur in landelijke gebieden en aanleg recreatievoorzieningen vallen deels samen</p>	<p>Congruentie is middelgroot</p> <p>Natuurdiscours steeds meer gericht op ruimtelijke scheiding natuur en recreatie</p> <p>Afnemende (rijks)middelen voor recreatiebeleid</p>	<p>Congruentie daalt verder doordat recreatie onder druk staat van VHR-regels</p>	<p>Congruentie is laag, omdat Rijk het recreatiebeleid en budget grotendeels schrappt</p> <p>VHR-regels blijven beperking voor ontwikkeling bestaande recreatiebedrijven rondom Natura 2000-gebieden</p>

We lichten de ontwikkelingen in externe congruentie nu toe.

Externe congruentie natuurbeleid en landbouw

De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met landbouw is tot 1989 zeer laag. Dit heeft deels te maken met het sterk geïnstitutionaliseerde landbouwarangement (ofwel een hoge interne congruentie), maar ook met de beperkte institutionalisering van het natuurarrangement (zie ook par. 5.2). De dominante landbouwcoalitie (groene front) is dan ook veel machtiger dan de minder goed georganiseerde natuurcoalitie in deze periode. Voor het landbouwarangement is samenwerking dan ook geen noodzaak voor het realiseren van de doelen. Verder laat de eenzijdige focus in het dominante landbouwbeleidsdiscours (intensivering en schaalvergroting) ook weinig ruimte voor een natuurdiscours. Vanaf het begin van de jaren tachtig staat de landbouw wel onder groeiende maatschappelijke druk om meer rekening te houden met milieuproblemen, maar de focus in het landbouwbeleid verandert niet wezenlijk. De Relatienota (1975) poogt wel om natuur en landbouw meer met elkaar te verweven, maar dit beleid komt in de uitvoering moeizaam van de grond en kent geen harde beleidsinstrumenten voor daadwerkelijke verandering binnen de landbouw. In de loop van de jaren tachtig ontstaat onder de genoemde maatschappelijke steun voor milieu wel meer ruimte voor een sterker natuurbeleid dat in de volgende periode tot uitvoering komt.

In de periode 1989-1999 komt een nieuw, offensief natuurbeleid van de grond dat is gericht op het uitbreiden van natuurgebieden (EHS), veelal ten koste van landbouwgrond. Dit nieuwe natuurbeleid bevat ook een krachtig en aansprekend beleidsdiscours (EHS) en veel meer concrete beleidsinstrumenten dan het oude beleid. Dit beleid kan mede tot stand komen door de pacificatiedeal tussen natuur en landbouw, waarin de afspraak wordt gemaakt dat er (op vrijwillige basis) landbouwgrond kan worden omgevormd naar natuur onder de voorwaarde dat de modernisering en schaalvergroting van de landbouw in het overige landelijke gebied door kunnen gaan. Deze afspraak, in combinatie met het nieuwe beleidsdiscours van de EHS en de extra middelen voor natuurbeleid, zorgt ervoor dat we de externe congruentie in deze fase aanmerken als middelgroot. De externe congruentie is niet aangemerkt als hoog, omdat er niet daadwerkelijk een integratie/verweving van landbouw en natuur ontstaat met een gemeenschappelijk discours en beleid. Integendeel, de dominante beleidsdiscoursen voor landbouw en natuur blijven grotendeels heel verschillend en ook tegengesteld.

In de periode na 2000 stijgt de externe congruentie aanvankelijk nog iets door verdere versterking van de middelen voor natuurbeleid, het enigszins afbrokkelende groene front van landbouwpartijen en de nadruk in het natuurbeleid op het versterken van de positie van de boer als natuurbeheerder. Rond 2005 neemt de congruentie echter weer af doordat de spelregels vanuit VHR en Natura 2000 nieuwe beperkingen opleggen aan omliggende landbouwbedrijven. Dit zet de pacificatiedeal tussen natuur en landbouw onder druk, omdat natuurgebieden hierdoor wel negatieve effecten hebben op de landbouwontwikkeling. Bovendien neemt de concurrentie om grond tussen natuur en landbouw toe doordat boerenbedrijven meer grond nodig hebben om te kunnen voldoen aan nieuwe milieuregels.

Na 2010 lopen de conflicten tussen natuur en landbouw verder op, omdat de invloed van de Europese natuurverplichtingen in het natuurbeleid toe blijft nemen en de negatieve effecten hiervan op de landbouw nog duidelijker worden. Met het PAS wordt nog een poging gedaan om de pacificatiedeal met landbouw nieuw leven in te blazen door investeringen in natuurherstel te koppelen aan ruimte voor landbouwontwikkeling. Ook dit beleid zal uiteindelijk weer vastlopen op strijdigheid met de Europese verplichtingen, waardoor de conflicten tussen natuur en landbouw na 2018 alleen maar verder zullen oplopen.

Externe congruentie natuur en waterbeleid rond de grote rivieren

De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met het waterbeleidsarrangement rond de grote rivieren begint laag (1975-1985). De belangrijkste oorzaak is dat het waterveiligheidsbeleid rond de grote rivieren in deze periode nog sterk gericht is op dijkverzwaringen. Hierbij is nauwelijks een link met natuurbeleid. Dit gebeurt pas nadat in het natuurbeleid het natuurontwikkelingsdiscours opkomt (1985-1990). Dit blijkt goed te passen bij het Ruimte voor de rivier-discours in het waterveiligheidsbeleid en de groeiende focus op ecologie in het waterkwaliteitsbeleid. Hierdoor ontstaat rond 1990-1995 een krachtige samenwerking tussen natuur en waterbeleid rond de grote rivieren. Na de (bijna-)overstromingen van 1992 en 1993 is er veel geld en instrumentarium

beschikbaar voor het ruimte maken voor de rivier. Natuurontwikkelingsprojecten profiteren van dit instrumentarium en worden in het rivierengebied met extra voortvarendheid gerealiseerd.

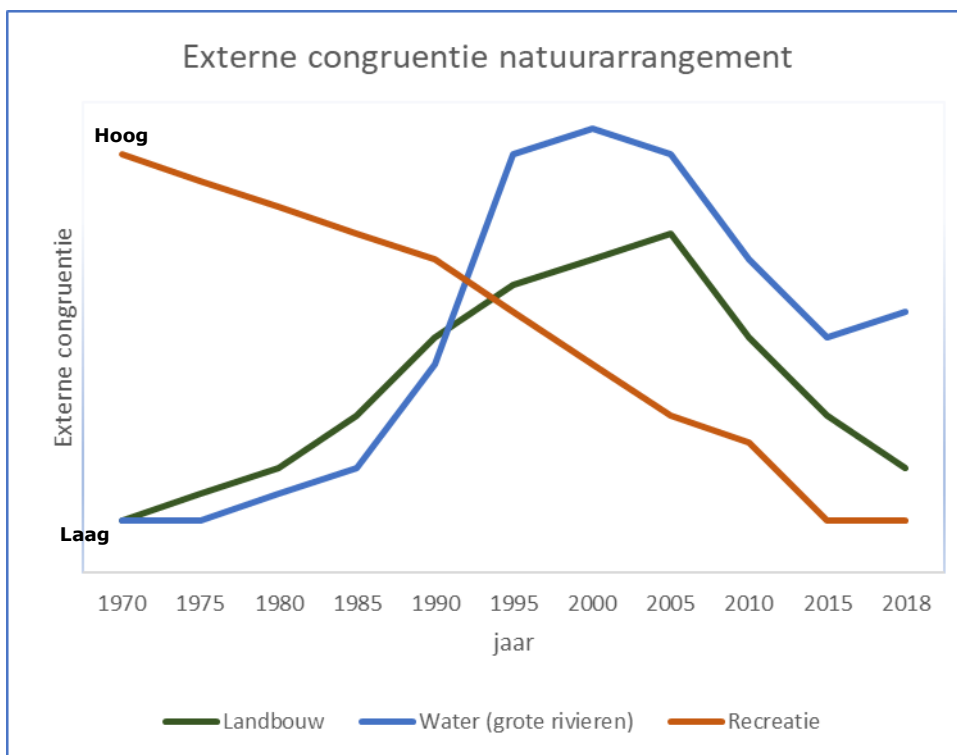
In de periode 2005-2017 neemt de externe congruentie weer af. Zo dragen de bezuinigingen van Rutte I bij aan een grotere focus op sectorale doelen in het waterveiligheidsbeleid en afnemende mogelijkheden om in concrete projecten ook natuurdoelen mee te koppelen. Bovendien blijkt dat de beoogde nieuwe natuur niet altijd bijdraagt aan waterveiligheid, omdat de vegetatie de doorstromingsnelheid vertraagt. Verder blijkt dat sommige waterveiligheidsingrepen juist weer worden belemmerd door de natuurbeschermingsregels vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bovendien wordt de afstemming tussen het nationale waterveiligheidsbeleid met natuur moeilijker door de decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies. Hierdoor hebben we de externe congruentie na 2007 aangemerkt als middelgroot. Na 2017 zien we echter weer een nieuwe ontwikkeling waarin de focus op klimaatadaptatie vanuit het Deltaprogramma mogelijkheden biedt voor nieuwe integratie van natuurontwikkeling en waterveiligheid en er opnieuw samenwerking ontstaat tussen waterbeleid en natuurbeleid in het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren.

Externe congruentie natuur en recreatie

De externe congruentie van het natuurbeleidsarrangement met (openlucht)recreatie, neemt sinds 1975 eigenlijk constant af. Tot 1975 was het recreatiebeleid dominant en kon natuur meeliften met het realiseren van nieuwe recreatiegebieden. Na 1975 neemt het belang van natuurbeleid toe en lijkt de verdere institutionalisering van het natuurarrangement (meer budget, meer instrumenten) zelfs bijna hand in hand te gaan met een de-institutionalisering van het recreatiebeleid (minder budget, minder instrumenten). Wel zien we rond 2000 nog een poging (rond de nota Natuur voor mensen) om natuur en recreatie meer met elkaar te verbinden, maar dat leidt niet tot een wezenlijke verandering van het beleidsarrangement in instrumenten, spelregels en coalities. De sterke gerichtheid in het natuurarrangement op scheiding van recreatie en natuur speelt in de afname van de externe congruentie ook een belangrijke rol. Dit betekent overigens niet dat er in natuurgebieden geen ruimte is voor recreatie (bv. via verplichte openstelling), maar wel dat vooral vanuit het dominante natuurbeleid de nadruk ligt op (ruimtelijke) beperkingen voor de ontwikkeling van de recreatiesector. Met de introductie van de Europese natuurregels (VHR) in het Nederlandse natuurbeleid komen er ook extra beperkingen voor recreatiebedrijven rondom beschermde natuurgebieden om verder uit te breiden. Na 2010 is het (landelijke) recreatiebeleid (in ambities en budget) vrijwel geheel verdwenen en overgelaten aan de markt. Natuurbeheerders zijn op basis van de natuursubsidies nog wel verplicht tot openstelling van natuurgebieden, maar de bijdragen voor onderhoud van bestaande wandel- en fietspaden in natuurgebieden nemen af. Daarbij verwacht de overheid (Rijk en provincies) dat recreatiebedrijven juist gaan bijdragen aan de realisatie van natuurdoelen, terwijl tegelijkertijd de irritatie in de recreatiesector toeneemt over de beperkende natuurregelgeving voor nieuwe en bestaande recreatiebedrijven. Hierdoor hebben we de externe congruentie vanaf 2010 als laag aangemerkt. Dit heeft overigens betrekking op de institutionele beleidscontext en ondanks deze lage externe congruentie, kunnen er in de praktijk best ook natuurbeheerders en/of recreatiepartijen zijn die via projecten of concrete initiatieven bijdragen aan het combineren van natuur en recreatie.

Conclusie

Uit deze analyse kunnen we de conclusie trekken dat de externe congruentie van het (smalle) natuurbeleid met de sectoren landbouw, waterbeleid (rond de grote rivieren) en recreatie vooral na introductie van de Europese natuurregels van de VHR in het nationale natuurbeleid (rond 2005), over het algemeen afneemt (zie figuur 5.2). Verder valt op dat de externe congruentie met het waterbeleid rond de grote rivieren in de periode 1990-2005 het meest ontwikkeld lijkt te zijn. In deze periode lijken de discoursen (ruimte voor de rivier en natuurontwikkeling), coalities, instrumenten en spelregels van beide beleidsarrangementen zelfs bijna samen te vallen. Voor recreatie en landbouw is het scheidingsdiscours een belemmering voor het ontstaan van externe congruentie. In de landbouw is doorgaande focus op schaalvergroting en intensivering ook moeilijk te verenigen met natuurontwikkeling. Het verschil tussen landbouw en recreatie is dat de natuurcoalitie qua machtspositie ten opzichte van de landbouwcoalitie in een ondergeschikte positie verkeert, terwijl de machtspositie ten opzichte van de recreatiesector steeds verder doorslaat in het voordeel van natuur. Na 2010 is van een echt recreatiebeleid nauwelijks nog sprake, waardoor het ook lastig is om externe congruentie met natuur vast te stellen.



Figuur 5.2 Visualisatie externe congruentie natuurbeleidsarrangement.

5.4 Institutionele uitdagingen voor het verbreden van het natuurbeleid

Uit onze analyse komt naar voren dat het huidige natuurarrangement zich in een spagaat bevindt. Enerzijds neemt de interne congruentie van het natuurbeleidsarrangement, uitgaande van de dominantie van het smalle natuurbeleid, de laatste veertig jaar vooral toe, terwijl de externe congruentie met andere beleidsarrangementen de laatste tien tot vijftien jaar vooral afneemt. Beide ontwikkelingen hebben een gemeenschappelijke oorzaak, namelijk de introductie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in het Nederlandse natuurbeleid. Dit heeft in sterke mate bijgedragen aan de groeiende interne congruentie en versmalling van het Nederlandse natuurbeleid. De nieuwe juridische dwingende instrumenten en spelregels passen heel goed bij de bestaande discours van het Natuurnetwerk en de sectorale natuurcoalitie. Hierdoor neemt echter ook de externe congruentie (of passendheid) met externe beleidsarrangementen af, onder meer omdat de nieuwe natuurregels de ontwikkeling van landbouw en recreatie belemmeren en de mogelijkheden om natuurdoelen met andere doelen te verbinden beperken.

In het natuurbeleid is deze spanning wel erkend en zijn verschillende pogingen gedaan om het natuurbeleid te verbreden door vermaatschappelijking en het zoeken naar verbinding met economische sectoren. Dit brede natuurbeleid komt echter maar moeilijk van de grond, omdat de nadruk steeds meer komt te liggen op het smalle natuurbeleid gericht op de VHR-regels en Natura 2000-gebieden.

Wat voor institutionele perspectieven bieden deze conclusies nu voor de actoren in het natuurarrangement in Nederland? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, kiezen we ervoor om de handelingsperspectieven te zoeken binnen het huidige natuurarrangement en ons dus niet te richten op verandering in de externe arrangementen met als doel om de externe congruentie met natuurbeleid te laten toenemen. Dit levert drie mogelijke scenario's op voor het natuurbeleid over hoe om te gaan met de spanning tussen de huidige, hoge interne congruentie en de lage externe congruentie met andere beleidsarrangementen.

Dit zijn de volgende scenario's:

1. Accepteren van de huidige situatie
2. Schaken op twee borden
3. Radicale vernieuwing natuurarrangement

In scenario 1 blijft het natuurbeleidsarrangement vasthouden aan de eigen kracht van het smalle natuurbeleid en de gerealiseerde hoge interne congruentie. Praktisch zal dit betekenen dat het natuurbeleid blijft focussen op Natura 2000 en de internationaal beschermde soorten. Succesfactoren voor deze aanpak zijn dat het smalle natuurbeleid al vrij concreet is uitgewerkt en zowel juridische als financiële instrumenten beschikbaar zijn (of snel beschikbaar kunnen komen) om concrete beleidssuccessen te boeken. Faalfactoren zijn dat het niet zeker is dat de beoogde natuurdoelen ook echt zullen worden gehaald. Uit recente evaluaties (PBL & WUR, 2017) blijkt dat de uiteindelijke VHR-doelen erg ambitieus zijn en om veel meer vragen dan alleen het uitvoeren van het huidige natuurbeleid. Hierbij kan het gaan om het verder vergroten van bestaande natuurgebieden en het leggen van extra restricties op bestaande activiteiten die schadelijk zijn voor de natuur, zoals landbouw. Een andere faalfactor is dat de legitimiteit van dit natuurbeleid snel onder druk kan komen te staan, omdat de realisatie van de natuurdoelen veel maatschappelijke en economische offers zal vergen, terwijl sommige natuurdoelen wellicht toch niet meer zijn te realiseren door klimaatverandering, toenemende verstedelijking etc. Een andere faalfactor van deze aanpak is de gebrekkige externe congruentie, waardoor mogelijk kansen worden gemist om mee te liften op externe ontwikkelingen zoals klimaatadaptatiebeleid en de transitie naar kringlooplandbouw.

Scenario 2 lijkt misschien nog wel het meeste op de huidige situatie. Rijk, provincies en natuurorganisaties houden vast aan het huidige smalle natuurbeleid (zie scenario 1), maar doen daarnaast pogingen om dit beleid ook te verbreden en te vermaatschappelijken (het brede natuurbeleid). Dat betekent in de Natura 2000-gebieden vasthouden aan de gestelde ambities en optimaal gebruikmaken van de beschikbare instrumenten en daarnaast aansluiten op allerlei natuurgerichte initiatieven van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers buiten deze gebieden. Het aantrekkelijke van dit scenario is dat de interne congruentie van het smalle natuurbeleid hoog blijft, terwijl via het brede natuurbeleid ook wordt geprobeerd om dit te combineren met een hoge externe congruentie. Het nadeel is dat dit uiteindelijk leidt tot een zekere gespletenheid in het natuurbeleid en uiteindelijk twee natuurarrangementen ontstaan. Het is maar de vraag in hoeverre de uitvoering en legitimiteit van het smalle natuurbeleid in dat geval profiteren van het brede natuurbeleid. Bovendien zal er sprake zijn van concurrentie om middelen en beleidsaandacht.

Scenario 3 gaat uit van een radicale vernieuwing van het natuurbeleidsarrangement. Hierin kunnen ook de doelen en het bestaande natuurarrangement ter discussie komen te staan. Dit impliceert een flexibelere omgang met (of heroverweging van) de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiermee zou ruimte moeten ontstaan voor een nieuw nationaal natuurarrangement met een breder mens-inclusief natuurverhaal (discours), waarin biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en economie meer integraal kunnen worden beschouwd (zie ook Buijs en Boonstra, 2020). Hierbij zou ook meer ruimte komen om natuurbeleid meer te laten aansluiten bij ontwikkelingen in andere sectoren (externe congruentie). Faalfactoren bij deze aanpak zijn de weerstand tegen deze aanpak vanuit de EU (wegens niet voldoen aan verplichtingen) en vanuit de bestaande natuurcoalitie. Dit scenario vraagt dus ook om een daadwerkelijke aanpassing van het Europese natuurbeleid en dat is geen eenvoudige opgave, omdat er momenteel geen duidelijke urgentie is bij andere lidstaten om dit beleid aan te passen. Verder geldt dat onderhandelen met Brussel over de Nederlandse problemen, zoals te kleine Natura 2000-gebieden en moeilijk te realiseren natuurdoelen, alleen kans van slagen heeft als Nederland met een ambitieus ecologisch plan komt om de bestaande natuurwaarden (bijvoorbeeld in andere gebieden) echt duurzaam te ontwikkelen en te beschermen. Het is de vraag in hoeverre dit soort kostbare en ambitieuze oplossingen op nationaal niveau steun zullen krijgen.

Conclusie is dat scenario 3 misschien aantrekkelijk is vanuit de ambitie om natuur meer te verbinden met andere sectoren (hoge externe congruentie), maar dat dit tegelijkertijd een lastig te realiseren scenario is dat zeker op de korte termijn niet tot oplossingen voor de huidige impasse (lees stikstofcrisis) zal leiden.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1985). Onderzoek naar de bedrijfsbeëindigingsregeling voor de landbouw, In: Verslag 1985 van de Algemene Rekenkamer, hoofdstuk XIV, Landbouw en Visserij.
- Andela, G.M. (2000). Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland, Groningen.
- Arnouts, R. (2010). Regional nature governance in the Netherlands. Four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant. PhD-thesis Wageningen University.
- Arnouts en Kistenkas (2011). De deur klemt. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. WOt paper nr. 7. Wageningen.
- Baerselman, F. en F.W.M. Vera (1989). Natuurontwikkeling. Een verkennende studie. (Achtergrondreeks Natuurbeleidsplan; No. 6). S.D.U. Uitgeverij.
- Bakker, J.G. (1991). Conflictsituaties in het landelijk gebied. In: Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme. (H. N. van Lier, Ed.) (1st ed.). Wageningen: 270. Retrieved from <http://edepot.wur.nl/370031>
- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen (1994). De salto mortale van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak. Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Bekke, H. en J. de Vries (2001). De ontpoldering van de Nederlandse landbouw. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1994-2000. Garant: Leuven/Apeldoorn.
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma en C. Onderstal (2001). *Rijksbufferzones. Verleden, heden en toekomst*. Alterra-rapport 360, Alterra, Wageningen.
- Boer, S. de (2009). Traces of change. Dynamics in cultural heritage preservation arrangements in Norway, Arizona and the Netherlands. Radboud University Nijmegen.
- Boerwinkel, H. W. J., te Kloeze, J. W., & van der Voet, J. L. M. (1991). Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme. (H. N. van Lier, Ed.) (1st ed.). Wageningen: 270. Retrieved from <http://edepot.wur.nl/370031>
- Boonstra, F.G. (2004). Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsprojecten in Noordwest-Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S. & Groot, A. M. E. (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra rapport nr. 1441, Alterra: Wageningen.
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: Bestuurswetenschappen, 62, nr. 5: 51-71.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink (2012). Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra, F.G.; Kuindersma, W. (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid, In: Bestuurswetenschappen 62 (5). - p. 51 - 71.
- Boonstra, F.G., Winter, H.B., Beukers M., Buijs, A.E., Heide, C.M. van der Heide, Kamphorst, D.A., Krol, E., Ridderbos-Hovingh, C.M. en F.F. van der Zee (2018) Provincie Flevoland. Evaluatie Programma Nieuwe Natuur.
- Broekhuizen, R. van, L. Klep en H. Oostindie (1997). Atlas van het vernieuwend platteland. Doetinchem: Misset.
- Bruin, D. de, D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons en F. Vera (1987). Ooievaar. De toekomst van het rivierengebied. Stichting Gelderse Milieufederatie, Arnhem.
- Buijs A. en F. Boonstra (2020). Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid. KNNV uitgeverij, Zeist.

-
- Buijs, A., B. Elands en K. van Koppen (2017). 25 jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak, WOT Natuur & Milieu, WOT technical report 103, Wageningen University & Research
- Buijs, A., D. Kamphorst & J. Van Dijk (2013). De strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal. In: *Landschap*, 30(1), 33–41.
- Buijs, A., T. Mattijssen and B. Arts (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. In *Land Use Policy* 38: pp. 676–684.
- Buizer, I.M. (2008). *Worlds apart. Interactions between local initiatives and established policy*. PhD thesis Wageningen University.
- Club van Rome (1972). *Grenzen aan de groei*.
- Commissie Ladders. (2008). *Ruimte Regie en Rekenschap, Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*
- Cörvers, R., P. Glasbergen en A. Korsten (2003). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Samenwerking, geld en calamiteiten bepalen succes gebiedsgerichte projecten*. In: *Bestuurswetenschappen*, juni 2003, nr. 3., pp. 205-228.
- CRM (1975). *Nota relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud*. Tweede Kamer 1974-197, 13.285, nr. 2.
- CRM (1977). *structuurvisie openluchtrecreatie*. Den Haag.
- CRM (1981). *structuurschema Openluchtrecreatie*. Den Haag.
- Dessing, E. G. M. en G.B.M. Pedroli (2013). *Voldoet Nederland nog wel aan de Europese Landschapsconventie?* In: *Landschap*, 30 (1), 15–19.
- De Snoo, G.R., Th.C.P. Melman, F.M. Brouwer, W.J. van der Weijden and H.A. Udo de Haes (2016). *Agrarisch natuurbeheer in Nederland. Principes, resultaten en perspectieven*. Wageningen.
- Didderen, K. en P.F.M. Verdonshot (2010). *Kaderrichtlijn Water en waterafhankelijke EHS: de actuele toestand van de onderlinge afstemming*. Wageningen: Alterra. Alterra rapport 1997.
- Driessen, P.P.J. (1990). *Landinrichting gewogen. De plaats van de milieu-, natuur- en landschapsbelangen in het landinrichtingsbeleid*, dissertatie, Katholieke Universiteit Nijmegen, Kerckebosch: Zeist.
- EZ (2013). *Motie natuurpact, (december 2011)*, 1–10.
- EZ en IPO (2013). *Natuurpact*.
- EZ (2014). *Rijknatuurvisie. Natuurlijk verder*. Den Haag.
- Farjon, J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt, S. de Vries (2004). *Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur; achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*. Planbureaurapporten nr. 6, Wageningen.
- Feddes, Y. (2012). *Met de stroom mee. De landschappelijke betekenis van NURG-projecten*. College van Rijksadviseurs.
- Feddes, F. (2017a). *Ruimte maken voor de rivier*. In: Sijmons, D., Y. Feddes, E. Luiten, F. Feddes (red.), 2017. *Ruimte voor de rivier. Veilig en mooi landschap*. Uitgeverij Blauwdruk.
- Feddes, Y. (2017b). *De meerwaarde van het ruimtelijk ontwerp*. In: Sijmons, D., Y. Feddes, E. Luiten, F. Feddes (red.), 2017. *Ruimte voor de rivier. Veilig en mooi landschap*. Uitgeverij Blauwdruk, pp 34-41.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Folkert, R. et al. (2014), *Beoordeling programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*, Den Haag: PBL.
- Frouws, J. (1994). *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, Dissertatie Landbouw Universiteit Wageningen.
- Frouws, J. en J. Van Tatenhove (1993). *Agriculture, environment and the state. The development of agro-environmental policy-making in the Netherlands*. In *Sociologia Ruralis*33(2), pp. 220-239.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkeley and Los Angeles' University of California Press.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen red. (1993). *Innovatie in het gebiedsgerichte beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Den Haag.
- Hagoort, E. F. (1982). *Samenvatting structuurschema openluchtrecreatie*.

-
- Hajer, M.A. (2001). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M.A. Hajer & H. Wagenaar (eds). *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 88-110.
- Helmer, W., G. Litjens, W. Overmars, H. Barneveld, A. Klink, H. Sterrenburg & B. Janssen (1992). *Levende Rivieren*, Zeist: Wereld Natuur Fonds.
- Hooghe, L. & G. Marks (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Oxford: Rowman and Littlefield.
- Jansen, S.R.J., D. Bal, H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen & P.J. van der Reest (1995). *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*. IKC-Natuurbeheer rapport nr. 11. Wageningen.
- Janssen-Jansen, L. (2016). Stroom van institutionele verandering. In: *Rooilijn*, jrg. 49, nr. 5, pp. 378-381.
- Kleijn, D. (2013). De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer. Paper t.b.v. RLI advies Onbeperkt houdbaar.
- 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. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 239.
- Klinkers, P. (1996). Recreatie en natuur; beter een goede buur of toch een verre vriend? In: *Vrijtijdsstudies* vol. 14, nr.3, p. 47-51.
- Koopmans, G. en H. Jager (2006). *Initiatiefnota natuurbeleid een groeiend ongenoegen*. Den Haag.
- Kuindersma, W., G.J. Zweegman en J.P.P. Hinssen (1997). *Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk*. IBN-rapport 291, Wageningen.
- Kuindersma, W. (1998). Particulieren in het bosbeleid: tussen privé-bos en publiek bezit. In: D. Huitema en J.P.P. Hinssen (red.). *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*. CSTM-publicaties deel 5, Twente University Press. Enschede, pp. 91-110.
- Kuindersma, W., T.A. Selnes, J.D. Liefferink, J.P.M. van Tatenhove, M.A. Hajer, W.W. Buunk, C.M. Volker en P. Pleijte (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Planbureaustudies nr. 3, Wageningen.
- Kuindersma, W. en G. Kolkman (2005). *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland; een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*. Wageningen, Alterra-rapport 1229.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006). *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. WOt-rapporten nr. 19. Wageningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwingen in provinciaal beleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOt-technical report 35, Wageningen.
- Kuindersma, W. R.J. Fontein, G van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, D.A. en W. Nieuwenhuizen (2017). *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact Den Haag*: PBL publicatie 2768.
- Kuindersma, W. en E. Verbij (2000). *Beloftes verzinken in het Randstadmoeras. Realisatie van groenstructuren voldoet niet aan de verwachtingen*, In: *ROM-Magazine*, nr. 10, oktober 2000: pp. 20-22.
- Langers, F., en J. Vreke (2008). *De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur*. Wageningen.
- Leroy, P. (2000). *Milieubeleid en beleidswetenschappen*, in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag.
- LNV (1989). *Natuurbeleidsplan. Beleidsvoornemen*. Den Haag.
- LNV (1990a). *Natuurbeleidsplan*, Den Haag.
- LNV (1990b). *Structuurnota landbouw*. Den Haag.
- LNV (1992). *Nota Landschap*, Den Haag.
- LNV (1993). *Kiezen voor Recreatie. Beleidsnota Openluchtrecreatie 1992-2010*. Den Haag.
- LNV (1994). *Natuurbeleid in de peiling. Een tussentijdse balans van het Natuurbeleidsplan*.
- LNV (1995a). *Structuurschema Groene Ruimte. Planologische kernbeslissing*, Den Haag.
- LNV (1995b). *Nota Dynamiek en Vernieuwing*, Den Haag.
- LNV (1995c). *Ecosystemen in Nederland*. Den Haag.
- LNV (2000). *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur*, Den Haag.
- LNV (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*, Den Haag.

-
- MacArthur, R.H. & E.O. Wilson (1967). *The theory of islands biogeography*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Melman, T.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwse, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk en H. Sierdsema (2016). *Ex-ante evaluatie ANLB-2016 voor lerend beheer. Een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel*, Alterra-rapport 2752. Wageningen.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995). *Deltaplan grote rivieren*. Den Haag.
- Nieuwenhuizen, W., A.L. Gerritsen en I. Coninx (2011). *Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid?* In: *Landschap* 30 (1), 21-26.
- Opdam, P.F.W. (1987). *De metapopulatie, model van een populatie in een versnipperd landschap*. In: *Landschap*, 4: 289-306.
- Padt, F.J.G. (2007). *Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands*, Delft.
- PBL (2012). *Balans voor de leefomgeving*. Den Haag.
- PBL (2014). *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening. Beleidsstudie*. Den Haag.
- PBL (2017). *Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport*. PBL-publicatie 2258. Den Haag.
- PBL (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag.
- PBL en WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag.
- Peters, B., W. Overmars, G. Kurstjens en J. Rademakers (2014). *Van plan Ooievaar tot Smart Rivers. 25 jaar ecologisch herstel van het riviereengebied tegen veranderende achtergronden*. In: *De Levende Natuur – jaargang 115, nummer 3*, blz. 77-83.
- Peters, C. E. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op Rijksbesluitvorming in Nederland* Amsterdam: BOOM.
- Ploeg, J.D. van der. (1999). *De virtuele boer*. Assen: Van Gorcum.
- Raad voor het Landelijk gebied. (1998). *Vaste Waarden nieuwe opties: advies over natuur en recreatie en de publieke zaak*.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability* (Open University Press, Berkshire)
- Rijkswaterstaat (2017). *Verkenning grote wateren*.
- RIVM (1988). *Zorgen voor morgen*. Bilthoven.
- RIVM (1997). *Natuurverkenning 97, Samsom Tjeenk Willink bv. Alphen aan den Rijn*.
- RIVM (1999). *Natuurbalans 1999*. Bilthoven.
- RIVM (2000). *Natuurbalans 2000*. Bilthoven.
- RIVM (2002). *Natuurcompendium*, Bilthoven.
- RLI (2013). *Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid*. Den Haag.
- RVO & WENR (2017). *Natuurverkenning Grote Rivieren. Veerkrachtig ecosysteem voor de grote rivieren*. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken.
- Smit, A.A.H., C. Dieperink, P.P.J. Driessen en H.F.M.W. van Rijswijk (2008). *Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/NILOS.
- Stuurgroep Decentralisatie Natuurbeleid (1992). *Mogelijkheden voor decentralisatie van het natuurbeleid*.
- Swyngedouw, E. (2005). *Governance innovation and the citizen: the Janus head of governance beyond the state*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1991–2006.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Dissertatie, Rotterdam,
- Van Bottenburg, M. (2002). *Op de drempel van de vrijetijdsmaatschappij: Recreatie-en sportbeleid 1965-1982*.
- Van Tatenhove, J. (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen Agricultural University.
- Van Tatenhove, J, B. Arts & P. Leroy eds. (2000). *The renewal of environmental policy arrangements*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

-
- Van den Top, I.M., M.W. van der Zouwen en F.P. Starke (1998). Nederlands natuurbeleid in internationaal perspectief: pionier en achterblijver. In: P.J.W. Hinssen (red.), *Achtergronden van het natuurbeleid. Achtergronden van de Natuurbalans 1998*, IBN-rapport 370, Wageningen.
- Van den Top, M. en M. van der Zouwen (1998). Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt. In: *Landschap 17/2*: 81-96.
- Van der Wal, R. (1998). *Openluchtrecreatie: een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein openluchtrecreatie in de periode 1945-1996*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Van der Windt, H.J. (1995). *En dan: wat is natuur nog in dit land? : natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Groningen: Boom.
- Van der Windt, H. (1996). De Nederlandse natuurbeschermingsbeweging: continu en dynamisch. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 106-125.
- Van der Zouwen, M. (2006). *Nature policy between trends and traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Donana and the Veluwe*. Delft: Eburon.
- Van der Zouwen, M. en J.P.M. Van Tatenhove (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureaustudies*, nr. 1. Wageningen.
- Van Lier, N.H. (1991). *Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme*. Wageningen
- Veer, M. en M. Middelkoop (2002). *Mensen en de Natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap*. Den Haag.
- Verbij, E. (2008). *Inter-sectoral coordination in forest policy: a frame analysis of forest sectorization processes in Austria and the Netherlands*. Dissertation. Wageningen University. Wageningen.
- Verwest, F. (2011). *Demographic decline and local government strategies. A study of policy change in the Netherlands*. Radboud University Nijmegen.
- Voorlopige Adviesraad Openluchtrecreatie. (1992). *De natuur naar de mens: advies over de relatie recreatie-natuur*. Amersfoort.
- VROM en L&V (1985). *Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur*. Den Haag
- VROM (1988). *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.
- VROM (2009). *50 jaar Rijksbufferzones*. Den Haag.
- Wielinga, E. (2001). *Netwerken als levend weefsel. Een Studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945*. Dissertatie, Wageningen University.
- Windt, H. van der (1995). *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Boom Amsterdam/Meppel.
- Wit de, E., I. Bouwma, D. Kamphorst, W. Kuindersma, D. van Doren en S. van Broekhoven (2018). *Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën; Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur*. WOt-paper 49. Wageningen.
- Werkgroep De Zeeuw (1990). *Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu*.
- WRR (1983). *Beleidsgerichte toekomstverkenning, een verruiming van perspectief*.
- WRR (1992). *Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap, rapport nr. 42*.

Overige bronnen:

- Andere Tijden (2003). *Nederland gaat Kamperen*, aflevering 541,
- ANWB, (1 augustus, 2018). *De geschiedenis van kamperen*, www.anwb.nl/over-anwb/vereniging-en-bedrijf/geschiedenis/kamperen.
- Bij12, *Natuurbeschermingswet*, <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/nederlandse-wetten-en-regelingen/natuurbeschermingswet/>
- <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0067-winning-en-verbruik-van-oppervlaktedelfstoffen>
- <http://www.geologievannederland.nl/landschap/landschappen/rivierlandschap>
- <https://www.mirtoverzicht.nl/projecten/nurg-nadere-uitwerking-rivierengebied> (op deze website is aangegeven dat door veranderingen in de zandmarkt het project van natuurontwikkeling anders is gelopen dan gepland!
- <http://www.smartrivers.nl/>
- <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2017/01/building-with-nature-bwn-rijkswaterstaat-bouwt-met-de-natuur.aspx>
- Kamerstuk 26 419 nr. 4, *Motie Voutes Droste*
- Kamerstuk 26 419 nr. 7, *Kamerbrief Toerisme en Recreatie*

Kamerstuk 26 419 nr. 9, Toeristisch Recreatief Actieprogramma
Kamerstuk 27 625, nr. 422
Kamerstuk 32 749 nr1 Bijlage 1, Bestuursakkoord 2011-2015
Kamerstuk 35 000 J, nr. I.

Verantwoording

WOT-technical report: 187

BAPS-projectnummer: WOT-04-011-037.02

Dit project werd begeleid door Rob Folkert (PBL) en Froukje Boonstra (WENR).

Voorts zijn eerdere versies van de hoofstukken 2 t/m 4 voorgelegd aan en besproken met respondenten. Aan de hand van deze opmerkingen zijn de stukken bijgesteld, aangevuld en verrijkt met citaten uit de interviews.

De auteurs bedanken iedereen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Natuur en landelijk gebied

naam: Rob Folkert

datum: 26-10-2020

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Joep Dirx

datum: 27-10-2020

Bijlage 1 Respondenten

Voor dit onderzoek zijn verschillende respondenten geïnterviewd. Vanwege privacyoverwegingen zijn de namen van deze personen niet opgenomen, maar alleen hun functies en organisaties. De namen zijn bij de auteurs bekend.

Medewerker Rijkswaterstaat & oud-medewerker LNV
Onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam
Medewerker Staatsbosbeheer
Medewerker Natuurmonumenten (2)
Medewerker Recron
Oud-medewerker LNV en provincies Gelderland en Noord-Brabant
Natuurmonumenten
Oud-sg LNV, oud-directeur Staatsbosbeheer en DLG
Medewerker Provincie Utrecht
Medewerker Ministerie van LNV (voorheen EZ)
Medewerker Rijkswaterstaat
Medewerker Staatsbosbeheer en oud medewerker LNV
Medewerker Gelderse Milieufederatie
Medewerker ANWB
Onderzoeker Wageningen Economic Research
Emeritus hoogleraar Wageningen Universiteit, oud-lid WRR en oud-bestuurslid Natuurmonumenten
Medewerker Stichting Ark
Oud-medewerker Kenniscentrum Recreatie en DLG
Oud-medewerker Staatsbosbeheer en LNV
Onderzoeker Universiteit Groningen

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

146	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019.</i>	157	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen, M.C. Boerwinkel & M. Laar (2019). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2018/2019.</i>
147	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA.</i>	158	Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwse (2019). <i>Basisbestand Natuur en Landschap.</i>
148	Lagerwerf, L.A., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, NMVOC, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019.</i>	159	Visser, T., H.A.M Meeuwse & Th.C.P. Melman (2019). <i>MNP-(Model for Nature Policy) Agrarisch; Uitwerking voor scenario's uit de Natuurverkenning 2020.</i>
149	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, F.B.T. Assinck & E.W.J. Hummelink (2019). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2018.</i>	160	Jong, A. de, A. Poot & P.I. Adriaanse (2019). <i>Impact analysis for the purpose of the introduction of DROPLET version 1.3.2.</i>
150	Ijsseidijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2019). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2018. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	161	Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). <i>Kan een goede boer natuurinclusief zijn?; De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw.</i>
151	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clerckx & M.J. Schelhaas (2019). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021); Versie 2.0.</i>	162	Buijs, A.E., F.G. Boonstra (2020). <i>Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid.</i>
152	Bikker, P., L.B. Šebek, C. van Bruggen & O. Oenema (2019). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2019.</i>	163	Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). <i>Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer.</i>
153	Berg, F. van den, H. Baveco & E.L. Wipfler (2019). <i>User manual for SAFE (Select Application date For Evaluation) to support the use of the GEM scenarios for cultivations in glasshouses; Version 1.1</i>	164	Berg, F. van den, A. Tiktak, D. van Kraalingen & J.J.T.I. Boesten (2019). <i>User manual for FOCUSPEARL version 5.5.5.</i>
154	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen en H.H. Ellen (2019). <i>Rekenregels pluimvee voor de Landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie- & Registratiesysteem.</i>	165	Glorius, S.T., A. Meijboom, J. Schop & J.T. van der Wal (2019). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2018.</i>
155	Brouwer, F. & D.J.J. Walvoort (2019). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) - Actualisatie bodemkaart; Herkartering van de veengebieden in Eemland</i>	166	Pedroli, B, During, R. (2019). <i>De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele identiteit voor draagvlak natuurbeleid en –beheer.</i>
156	Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019). <i>Convention on Biological Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands.</i>	167	Walvoort, D.J.J., M. Knotters, F.M. van Egmond (2019). <i>Interpolatie, aggregatie en desaggregatie van ruimtelijke bodemgegevens in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
		168	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>
		169	Van Kraalingen, D., E.L. Wipfler, F. van den Berg, W.H.J. Beltman, M.M.S. ter Horst & J.A. te Roller (2020). <i>User manual for FOCUSPIN version 3.3.</i>
		170	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>
		171	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knecht, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>

172	Van Kleunen, A., M. van Roomen, E. van Winden, M. Hornman, A. Boele, C. Kampichler, D. Zoetebier, H. Sierdsema & C. van Turnhout (2020). <i>Vogelrichtlijnrapportage 2013-2018 van Nederland – status en trends van soorten</i> .
173	Glorius, S.T., A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 13 jaar na sluiting (najaar 2018)</i> .
174	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact</i> .
175	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact</i> .
176	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact</i> .
177	Brouwer, F., D.J.J. Walvoort (2020). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) Actualisatie bodemkaart. Herkartering van de veengebieden aan de flanken van de Utrechtse Heuvelrug</i> .
178	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, G.L. Velthof & J. Vonk (2020). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2018; Emissies van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan, niet-methaan vluchtige organische stoffen, fijnstof en koolstofdioxide uit kalkmeststoffen - Berekningen met het model NEMA</i> .
179	Knegt, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid. Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn</i> .

180	Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster, M. Visscher (2020). <i>Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring</i> .
181	Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). <i>Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen</i> .
182	Elschot K., M.E.B. Van Puijenbroek, D.D.G. Lagendijk, J-T. Van der Wal, C. Sonneveld (2020). <i>Lange-termijnontwikkeling van kwelders in de Waddenzee (1960-2018)</i> .
183	Koffijberg K., P. de Boer, S.C.V. Geelhoed, J. Nienhuis, K. Oosterbeek, J. Postma (2020). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2018</i> .
184	Ijsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. van Schalkwijk & A. Gröne (2020). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2019. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken</i> .
185	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen, J.C. Verkaik (2020). <i>Rekenregels schapen en geiten voor de landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie & Registratiesysteem</i> .
186	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, P.D. Peters (2020). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2019</i> .
187	Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). <i>Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)</i> .
188	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen (2020). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2019/2020</i> .



Thema Periodieke
Verkenning Natuurbeleid
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

