

Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming

Jos Dekker

**DYNAMIEK IN DE NEDERLANDSE
NATUURBESCHERMING**

Dynamics in Dutch nature conservation movement
(with a summary in English)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de Rector Magnificus, Prof. dr. W.H. Gispen,
ingevolge het besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen op
dinsdag 18 juni 2002 des ochtends te 10.30 uur.
door

Joannes Nicolaas Maria Dekker

geboren op 2 februari 1948 te Obdam

Promotor:

prof. dr. H.A.M. de Kruijf, sectie Natuurwetenschap en
Samenleving, Universiteit Utrecht

© Copyright Jos Dekker, 2002

Omslag tekening: Anneke Heikoop

Druk- en zetwerk: Grafisch bedrijf Ponsen & Looijen bv, Wageningen

ISBN 90-73958-87-3

Trefwoorden: natuurbescherming, Nederland, geschiedenis, strategie, dynamiek, cultuurlandschap, landbouw, algemene natuur, multifunctionaliteit

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.	Inleiding	7
	1.1 Aanleiding en doel	9
	1.2 De particuliere natuurbescherming in Nederland	11
	1.3 Naar een theoretisch perspectief op natuurbescherming	13
	1.4 Geschiedenis	16
	1.5 Strategie	18
	1.6 Enkele methodische opmerkingen	22
	1.7 Opbouw van de studie	23
Hoofdstuk 2.	De ontdekking van het cultuurlandschap	25
	2.1 Inleiding	27
	2.2 De Werkgroep voor de Cultuurlandschappen	31
	2.3 De strategie voor het cultuurlandschap	35
	2.4 Ontwikkeling in strategie	49
	2.5 Een dynamische strategie	58
	2.6 Conclusie	64
Hoofdstuk 3.	Landbouw en Landbouwschap	65
	3.1 Inleiding	67
	3.2 De ontwikkeling van de landbouw	70
	3.3 Stichting voor de Landbouw en Landbouwschap	77
	3.4 De macht van het Landbouwschap	79
	3.5 De strategie van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap	83
	3.5.1 Natuur en landschap	84
	3.5.2 Milieuproblemen	96
	3.5.3 Overproductie	100
	3.6 Potenties en beperkingen	104
	3.7 Conclusie	112
Hoofdstuk 4.	De strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming	113
	4.1 Inleiding	115
	4.2 Signaleringen van golven	116
	4.3 Ambivalenties in de verhouding mens - natuur	119
	4.4 Golfbeweging als strategie van een organisatie	127
	4.5 Strategische dynamiek 1932 - 1972	131
	4.5.1 Periode, actoren en structurele ontwikkelingen	131
	4.5.2 Ontwikkeling van de strategie	138
	4.5.3 Golven	155
	4.6 Ambivalenties en organisatie	157
	4.7 Golfbewegingen als strategische interacties met de landbouw	159

4.8	Discussie	160
4.9	Conclusie	165
Hoofdstuk 5.	Ambivalenties in het beheer van de algemene natuur	167
5.1	Inleiding	169
5.2	Algemene natuur	170
5.3	Veranderende strategie voor het agrarisch cultuurlandschap	174
5.4	Debat I: de algemene natuurkwaliteit	176
5.5	Debat II: Agrarisch natuurbeheer op de boerderij	180
5.6	Discussie en conclusie	185
Hoofdstuk 6.	Het multifunctionaliteitsprincipe in het beheer van de natuur	189
6.1	Inleiding	191
6.2	Een familie van begrippen	192
6.3	Ontwikkelingen naar multifunctioneel landbeheer	194
6.4	Multifunctionaliteit in de landbouw en het natuurbeheer	196
6.5	Multifunctioneel bosbeheer	200
6.6	Een kader voor multifunctioneel landbeheer	205
6.7	Multifunctionele ruimte	209
6.8	Conclusies	214
Hoofdstuk 7.	Een menselijke toekomst voor de natuur	217
7.1	Dynamiek in de particuliere natuurbescherming in Nederland	219
7.2	Een menselijke toekomst voor de natuur	227
	Noten	245
	Literatuur	261
	Afkortingen	273
	Archivalia	274
	Geïnterviewden	275
	Bijlagen	276
	Samenvatting	291
	Summary	305
	Over de auteur	317
	Dankwoord	318

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000) kiest de regering voor een verbreding van het natuurbeleid. Eerder had de Stichting Natuur en Milieu gepleit voor verbreding (Sprengers, 1998). Rond de eeuwwisseling is sprake van een koerswijziging zowel in het natuurbeleid van de rijksoverheid als in de strategie van de particuliere natuurbescherming. In de geschiedenis van de natuurbescherming in Nederland hebben zich eerder wijzigingen in beleid en strategie voorgedaan. Het is deze dynamiek, met name die in de strategie van de particuliere natuurbescherming, die in deze studie centraal staat.

De belangstelling voor deze dynamiek ligt in mijn eigen betrokkenheid bij de natuurbescherming. Vanaf 1975 ben ik lid geweest van verschillende groepjes kritische natuurbeschermers, die hebben gepleit voor een strategie van natuurbescherming gericht op samenwerking met boeren en op verweving van landbouw en natuurbehoud¹. Eveneens in de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw legden andere kritische natuurbeschermers, met name de Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer, de ideologische basis voor de strategie van natuurontwikkeling (Van der Windt, 1995). Beide strategieën kwamen voort uit kritiek op de gangbare strategie voor natuurbescherming, zoals die werd toegedacht aan de centrale natuurbeschermingsorganisaties. Dat waren toen de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, tegenwoordig de Vereniging Natuurmonumenten geheten, en de Stichting Natuur en Milieu. Deze drie strategieën werden toentertijd bestempeld als respectievelijk 'maatschappelijk', 'kritisch' en 'gangbaar' (Werkgroep Kritische Biologie, 1981). De groepen waar ik in participeerde waren voorstander van de maatschappelijke of nieuwe strategie.

In een latere typologie van strategieën voor natuurbescherming zijn deze drie strategieën aangeduid als respectievelijk 'functioneel', 'natuurontwikkeling' en 'klassiek' (Van Amstel e.a., 1988). De klassieke strategie is nog steeds de meest gangbare in het hele veld van natuurbeschermingsactiviteiten. De natuurontwikkelingsstrategie heeft sinds 1980 veel aanhang gekregen en succes gehad. De maatschappelijke, nieuwe of functionele strategie heeft minder draagvlak gekregen, maar sinds 1990 groeit haar draagvlak met name onder boeren. Deze strategie vindt nu ook erkenning in het nieuwe natuurbeleid (Ministerie van LNV, 2000).

De evolutie van strategieën heeft me verwonderd. Welke strategische geschiedenis heeft de natuurbescherming? Welke dynamiek bepaalt haar ontwikkeling? Wordt deze geschiedenis door meer factoren bepaald dan de bedreiging van de natuur en het verzet daartegen? Is deze geschiedenis een gestage ontwikkeling tegen de verdrukking in of is ze complexer? Geldt voor die geschiedenis ook het momenteel populaire beeld van een golfbeweging, een afwisseling van meer en minder activiteit en draagvlak? Of is zelfs dit beeld te eenvoudig? Wat bepaalt het succes of falen van verschillende strategieën? Is er een toekomst voor een multifunctionele natuurbescherming en welke strategie is daarvoor geschikt? Hoewel mijn betrokkenheid en eigen positie in het debat over natuurbescherming risico's inhouden voor een positie als onderzoeker, heb ik deze vragen ook wetenschappelijk willen aanpakken. Het onderzoek dat daaruit is voortgekomen is in deze studie samengevat.

Doel en vraagstellingen

Het doel van deze studie is een onderzoek naar de strategieën van de particuliere natuurbescherming in Nederland. Daarmee wil deze studie een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een duurzame natuurbescherming, gebaseerd op een breed maatschappelijk draagvlak. Deze studie wil ook een stimulans vormen voor de ontwikkeling van een theoretisch perspectief op natuurbescherming.

Belangrijke vragen die richting hebben gegeven aan deze studie zijn:

Hoe heeft de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland zich ontwikkeld?

Deze vraag vloeit direct voort uit de aanleiding tot deze studie. Welke strategieën heeft de particuliere natuurbescherming gevolgd, welke vernieuwingen en wendingen hebben zich daarin voorgedaan?

Een vraag die hier direct bij aansluit is hoe het geheel aan strategische dynamiek getypeerd zou kunnen worden. Is alleen sprake van een gestage groei of zijn er ook golfbewegingen zoals in de milieubeweging? Hebben die golfbewegingen alleen betrekking op de mate van activiteit of zijn er ook inhoudelijke golfbewegingen? Is er sprake van een gestage verbreding van strategische velden waarop de natuurbescherming actief is, of zijn er ook perioden van contractie? Ofwel:

Welke dynamiek kenmerkt deze ontwikkeling?

Factoren die deze dynamiek bepalen kunnen van meer interne en meer externe aard zijn. Er zijn vele externe factoren denkbaar, zowel in de ontwikkeling van de natuur als in die van activiteiten die de natuur bedreigen. De strategie zal ook beïnvloed zijn door de strategie van andere actoren die iets met natuur te maken hebben, door het natuurbeleid van de overheid en door de ontwikkeling van relevante wetenschap en technologie. Een van de belangrijkste bedreigingen van natuur en landschap en een geduchte tegenspeler is de landbouw. De houding van de particuliere natuurbescherming tegenover de landbouw is echter niet altijd negatief. Maar hoe was de opstelling van de landbouw zelf tegenover natuurbescherming? En hoe reageerde de particuliere natuurbescherming daarop?

Welke strategieën voerde de landbouw tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu?

Ook interne kenmerken spelen een rol in de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming. Gezien de aard van het debat over natuurbescherming, waarin tegenstellingen als 'maatschappelijk' versus 'kritisch', oernatuur versus arcadische natuur en scheiding versus verweving een rol spelen, kun je de vraag stellen:

In hoeverre spelen ambivalenties een rol in de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming?

Deze vragen geven vooral richting aan het historische deel van deze studie. In de hoofd-

stukken 2, 3 en 4 wordt een deel van de geschiedenis van de particuliere natuurbescherming enerzijds en de landbouw anderzijds onderzocht. In de laatste twee hoofdstukken staan meer actuele thema's centraal die van belang kunnen zijn voor de strategie van de komende tijd. Het gaat om thema's die passen binnen een verbrede benadering van natuurbescherming: de algemene natuurkwaliteit en het beheer daarvan door boeren en vervolgens een multifunctioneel beheer van de natuur. In lijn met de voorgaande hoofdstukken gaat het niet om concrete mogelijkheden voor invulling of uitwerking, maar om strategische benaderingen. Vragen die hier gesteld zijn, zijn:

Wat is de betekenis van de algemene natuur in het huidige debat over natuurbescherming?

Welke rol zou het principe multifunctionaliteit in het natuurbeheer kunnen spelen?

1.2 De particuliere natuurbescherming in Nederland

De particuliere natuurbescherming is het object van deze studie. Wie en wat behoort daartoe? Over de inhoud van het begrip natuur bestaat in Nederland verschil van mening. Van der Windt (1995) spreekt van 'precieze' en 'rekkelijke' natuurbeschermers. De precieze natuurbeschermers bepleiten een beperkte omschrijving van de natuur, leggen de nadruk op het belang van de oorspronkelijke organismen en landschappen en willen dat er grote aaneengesloten natuurgebieden komen waarin de menselijke invloed tot een minimum is terug gebracht. De rekkelijken bepleiten een ruimere omschrijving, rekenen allerlei delen van het cultuurlandschap tot natuur, waaronder groen in de stad, en kennen een belangrijke rol in het natuurbeheer toe aan boeren, bosbouwers, vissers en stadsbewoners. Het onderscheid is vergelijkbaar met dat tussen 'absolute' en 'relatieve' natuurbeschermers, dat Ter Keurs (1984) al eerder had aangegeven. Absolute natuurbeschermers stellen natuurbeschermingsdoelen voorop, zonedig ten koste van andere doelen, terwijl relatieve natuurbeschermers zoveel mogelijk verschillende doelen tegelijkertijd nastreven en dat zoveel mogelijk in samenwerking met anderen. In 'Landschapstaal' beschrijft Schroevers (1982) een verwant verschil in natuuropvatting onder landschapsecologen. Sommigen veronderstellen een continuum van natuurlijk naar cultureel. Gaande over dit continuum veranderen zowel de mate van natuurlijkheid als die van cultureelheid. Anderen vinden alle vormen van natuur, binnen en buiten natuurgebieden, natuurlijk, alleen de mate van cultureelheid verandert.

In deze studie hanteer ik een ruime definitie van het begrip natuur. Ieder die claimt een bijdrage aan natuurbeheer te leveren, wordt in die hoedanigheid als natuurbeschermers gezien. Natuurbeschermers kunnen dus zowel precies als rekkelijk zijn. In deze studie is natuur derhalve alles wat leeft, inclusief de abiotische voorwaarden. Ook het groen van het cultuurlandschap en van de stad is natuur. Op deze wijze worden geen natuurbeschermers en opvattingen over natuur uitgesloten van de geschiedenis en de toekomst van de natuurbescherming.

Een breed natuurbegrip betekent een breed veld van organisaties die zich met natuurbescherming bezig houden. In deze studie beperk ik me echter tot enkele professione-

le particuliere organisaties, die op nationaal niveau tot de kern van het veld behoren. In het historische deel (hoofdstuk 2 en 4), dat de periode 1932 - 1972 omvat, gaat het om de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, die in 1972 is opgegaan in de Stichting Natuur en Milieu. De ontwikkeling van haar strategie staat centraal. Op de achtergrond zijn andere landelijke professionele organisaties belangrijk, met name de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. De rijksoverheid speelt een steeds belangrijker rol zowel in de bescherming van natuur en landschap als in de aantasting ervan via andere beleidsterreinen, zoals de landbouw, en in de regulering van de verhouding tussen de verschillende conflicterende beleidsterreinen. De overheid en haar rollen worden als context van de strategie van de particuliere organisaties behandeld.

De natuurbescherming heeft met vele andere actoren te maken. In deze studie staat de verhouding tot de landbouw centraal. In het veld van de landbouw gaat het in het historische deel (hoofdstuk 3), net als bij de natuurbescherming, om de centrale organisatie, met name de Stichting voor de Landbouw en de opvolger daarvan het Landbouwschap.

Afbakening

De afbakening van het onderzoeksveld in het historische deel, de hoofdstukken 2 tot 4, laat veel buiten beschouwing. De historische periode loopt van omstreeks 1930 tot omstreeks 1970. De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) is in 1932 opgericht en ontwikkelt na 1940 een eigen strategie ten aanzien van het cultuurlandschap. Na 1972 wordt de rol van de CC overgenomen door Stichting Natuur en Milieu. Stichting Natuur en Milieu was moeilijker te onderzoeken omdat de archieven niet geraadpleegd konden worden. Een andere reden voor deze afbakening is dat ik na 1975 een rol ga spelen in de het debat over de verhouding natuurbescherming en landbouw. De regionale en lokale natuur- en landschapsorganisaties zijn niet of slechts zijdelings onderzocht, evenmin de milieu-organisaties die zich na 1970 met landbouw gaan bezig houden. Van de landbouw zijn evenmin de regionale en lokale organisaties onderzocht. De verhouding tussen natuurbescherming en landbouw kan op regionale en lokale niveaus heel anders liggen dan op landelijk niveau. Dat wordt met name zichtbaar na 1970. Die verhoudingen kunnen zowel meer conflicterend als meer coöperatief zijn dan die op het landelijk niveau (Utrecht-overleg, 1984).

In beperkte mate wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van natuur en landschap, de ontwikkeling van de landbouw en andere economische en technologische ontwikkelingen en de ontwikkeling van het politieke domein. Zij worden behandeld als context van de ontwikkeling van de natuurbescherming, maar inzicht in deze 'lagen' van de 'ecologische' geschiedenis (Van Zanden, 1993a) zou een beter begrip van de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming mogelijk maken. Tenslotte is op het derde niveau van de ecologische geschiedenis, dat van de mentaliteitsgeschiedenis, evenmin aandacht besteed aan de mogelijke invloed van andere culturele bewegingen.

Een laatste beperking betreft het object van de natuurbescherming. Aanvankelijk gaat het in de strategie van de particuliere natuurbescherming om de veiligstelling van specifieke

natuurgebieden. Later verschuift de aandacht naar het cultuurlandschap. Deze studie volgt die verschuiving en richt zich vooral op de verhoudingen tot het cultuurlandschap.

1.3 Naar een theoretisch perspectief op natuurbescherming

Beeldvorming

Een vertrouwd beeld van de geschiedenis van de natuurbescherming is dat deze is ontstaan als reactie op de vervreemding van de mens van de natuur en de mede daardoor veroorzaakte achteruitgang van de natuur. Dat idee heeft zich ontplooid en verbreed en een ecologische onderbouwing gekregen. Natuurbehoud ontwikkelde zich van een culturele waarde tot een ecologische noodzaak.

Dit beeld kan genuanceerd worden. Wie de uitgebreide geschiedenis van Gorter over de nederlandse natuurbescherming leest (Gorter, 1986), vindt op het eerste gezicht een geschiedenis van mannen en hun activiteiten, hun successen en tegenslagen. Er ontstaat een groeiende beweging van mensen die zich inzetten voor het natuurbehoud. Die beweging vindt zijn weerslag in het overheidsbeleid. Ging het aanvankelijk om de bescherming van bedreigde diersoorten en de veiligstelling van monumenten van natuur, later werd het doel verbreed tot de bescherming van levensgemeenschappen, de bescherming van cultuurlandschappen en de kleine landschapselementen daarin, en het behoud van het milieu.

Wie Gorter nauwkeuriger leest, vindt ook een geschiedenis van ideeën over natuurbehoud. Die ideeën, die betrekking hebben op doelstellingen, strategie, terreinkeuze en beheer, zijn steeds vernieuwd en aangepast onder invloed van nieuwe wetenschappelijke inzichten en (andere) maatschappelijke veranderingen. 'Het terreinbeheer van Natuurmonumenten ... is in de loop der jaren niet alleen beïnvloed door de zich wijzigende inzichten omtrent de wijze van beheer, maar eveneens door de veranderende economische omstandigheden.' (Gorter, 1986:398) De veranderingen in het beheer waarop Gorter doelt, hebben betrekking op:

- het riet- en ruigtbedrijf, dat na 1970 grotendeels is verdwenen vanwege de hoge kosten;
- het bosbeheer, dat onrendabeler werd door het wegvallen van de mijnhoutmarkt en dat daarna meer op natuur gericht werd, mede vanwege veranderde inzichten en naar aanleiding van enkele stormrampen;
- de mechanisering van het beheer als reactie op te hoge arbeidskosten.

Andere veranderingen in het beheer die in zijn werk zijn terug te vinden en gedeeltelijk door Van der Windt (1995) uitvoeriger zijn beschreven, zijn de volgende:

- het beheersprincipe non-interventionisme wordt na de tweede wereldoorlog vervangen door het principe interventionisme (beheer). In de jaren tachtig wordt dat principe vervangen door het principe natuurontwikkeling, dat sterk verwant is aan het non-interventionisme.
- de jacht was aanvankelijk 'nodig' voor inkomsten, maar werd later ingekaderd via 'ja, tenzij' naar 'nee, tenzij' (rond 1980);
- de landbouw op eigen terreinen, waaraan steeds meer beperkingen werden opgelegd (vanaf 1981).

De ideologische ontwikkeling van de natuurbescherming is geen rechtlijnige of eenparige ontwikkeling. Wie Gorter's boek heel goed leest, ontdekt dat ideeën opkomen, verdwijnen en soms later opnieuw opkomen. Een voorbeeld is het hiervoor genoemde non-interventionisme van de jaren dertig, dat in de jaren tachtig terugkeert als natuurontwikkeling.

Natuurbescherming is dus geen vanzelfsprekende zaak. Het is intussen algemeen erkend dat doel en strategie van natuurbescherming voortdurend ter discussie staan (Ministerie van LNV, 1990). Deze discussie speelt zowel op het theoretische en praktische niveau als op het politieke niveau van natuurbescherming. Het resultaat van de discussie is een differentiatie in natuurvisies en strategieën.

Doel en strategie van natuurbescherming zijn het resultaat van keuzen die steeds weer opnieuw gedaan worden. Dit keuzeproces dat natuurbescherming tot een strategische of politieke zaak maakt, kan onderzocht worden en de kennis ervan kan gebruikt worden voor toekomstige keuzen.

Natuurbescherming is minder een noodzakelijkheid voor overleven als wel een mogelijkheid van cultuur geworden. In een behoefte aan een reflectie op die culturele betekenis van natuurbescherming ligt een belangrijk motief voor het ontwikkelen van een theoretisch perspectief op natuurbescherming. Nederlandse theoretische verhandelingen over natuurbescherming zijn schaars. Er zijn geen Nederlandse instituties die zich in hoofdzaak op theoretische wijze bezig houden met de strategische ontwikkeling van de particuliere natuurbescherming in Nederland. De theoretische aandacht voor natuurbescherming richt zich vooral op haar primaire object, de natuur. Dat is het terrein van de ecologie en verwante (sub)disciplines. In deze studie staat de natuurbescherming zelf centraal, in het bijzonder haar strategie. Ik wil een poging wagen de ontwikkeling van deze strategie, de structuur en dynamiek ervan, te analyseren en bouwstenen aan te dragen voor een strategie die op een duurzaam draagvlak kan rekenen.

Studies

De laatste 15 jaar is de theoretische belangstelling voor de natuurbescherming in Nederland gegroeid. Algemene studies over de ontwikkeling van de Nederlandse natuurbescherming zijn die van Tellegen (1979) 'Oude en nieuwe milieu-organisaties', Gorter (1986) 'Ruimte voor Natuur' en Van Zanden & Verstegen (1993) 'Groene geschiedenis van Nederland'. Onderzoek naar de natuurbescherming als (sociale) beweging, als onderdeel van of gelieerd aan de milieubeweging, is gedaan door Van der Heijden (1992). Hij hanteert daarbij de politieke proces-benadering, waarin de ontwikkeling van een sociale beweging primair verklaard wordt uit de politieke omstandigheden. De eerste algemene studie met een vraagstelling die specifiek gericht is op de ontwikkeling van de (particuliere) natuurbescherming is die van Van der Windt (1995) 'En dan: wat is natuur nog in dit land?'. Van der Windt beschrijft de geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming met het theoretisch instrumentarium van het wetenschapsonderzoek. Kennisproductie, het natuurbegrip en de rol van biologen en intellectuelen in de geschiedenis van de particuliere natuurbescherming krijgen bijzondere aandacht in zijn studie. Van Koppen onderzoekt de ontwikkeling van motieven en

waarden met betrekking tot natuur en natuurbescherming in een historische en sociologische benadering (Van Koppen, 2002). Bijzondere geschiedenissen zijn bijvoorbeeld de biografie van E. Heimans (Cousèl, 1993). Al deze studies hebben een sterke historische component.

Veel theoretische aandacht gaat uit naar de filosofie en ethiek van de natuurbescherming, met name naar mogelijke grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies (Van Amstel e.a., 1988; Achterberg, 1994; Bervaes e.a., 1997; Blom, 1994; Keulartz, 1995; Keulartz e.a., 2000; Natuurbeschermingsraad, 1993; Reneman e.a., 1999; Zweers, 1991). Ook deze studies hebben vaak een historische component, maar ze zijn eveneens constructief. Ze ontwerpen een filosofie of ethiek die zinvol of noodzakelijk geacht wordt voor de toekomst van de mens. Verder zijn er case-studies over de strategie ten aanzien van specifieke problemen, zoals atmosferische milieuproblemen (Pleune, 1997) en landbouw (Dekker, 1993; Van der Windt, 1995).

Met diverse theoretische kaders en concepten proberen deze studies een geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming te reconstrueren. In deze studie wil ik met behulp van deze geschiedenissen en eigen historisch onderzoek een bepaald aspect van die geschiedenis, de strategische dynamiek, nader onderzoeken.

Eigen plaats

De natuurbescherming verdient een eigen plaats in het onderzoek van de milieubeweging. Het natuurbegrip heeft in de natuurbescherming een wat andere positie dan het milieubegrip in de milieubeweging. Weliswaar bestaan er naast verschillende natuurbeelden ook verschillende milieubeelden (onder andere Schwartz & Thompson, 1990), maar in de natuurbescherming zijn die verschillen veel meer een punt van discussie. De milieubeelden hebben betrekking op de wijze waarop het milieu reageert op menselijk handelen en zijn dus vooral van belang voor het stellen van grenzen aan het menselijk handelen. Inhoudelijke verschillen in de milieubeweging hebben vooral betrekking op wereldbeeld, technologie-opvatting en visie op wetenschap (Cramer, 1989). De verschillende natuurbeelden hebben betrekking op de gewenste kwaliteit van de natuur. In de praktijk van de Nederlandse natuurbescherming zijn deze verschillen terug te vinden in de verschillende visies op natuurbehoud: de mens-exclusieve oernatuur in de natuurontwikkelingsvisie, de klassieke natuur met een zo groot mogelijke diversiteit en een daarbij passend beheer in de klassieke visie en de functionele natuur in de functionele visie (Van Amstel e.a., 1988). Dit meervoudige natuurbegrip rechtvaardigt een eigen theoretische benadering van de natuurbescherming ten opzichte van de milieubeweging.

De pretentie van deze studie is vooralsnog beperkt. Een object dat tot nu toe weinig theoretische aandacht heeft gekregen wordt onderzocht met een instrumenteel gebruik van theoretische begrippen en noties. Je zou de studie in die zin ongedisciplineerd kunnen noemen, dat de studie niet gebonden is aan een bepaalde discipline. De pretentie is niet om een nieuw element toe te voegen aan algemene sociaalwetenschappelijke theorieën. Het is evenmin de bedoeling om bepaalde theorieën te toetsen, noch om nieuwe methoden te ontwikkelen of bestaande methoden te verbeteren. Vooralsnog gaat het vooral om een beter begrip van de strategische dynamiek van de particuliere natuurbe-

scherming in Nederland. In de volgende paragrafen wil ik ingaan op twee aspecten die in de volgende hoofdstukken van belang zijn voor de beantwoording van de gestelde vragen: de historische benadering en het strategiebegrip.

1.4 Geschiedenis

Tollebeek (1992) behandelt een aantal posities in het debat over de geschiedenis van de Nederlandse geschiedeniswetenschap. In plaats van temidden van deze posities mijn eigen positie te bepalen, kies ik voor een historicus als referentie. Het inspirerende in het beeld dat Tollebeek van de historicus Romein schetst is zijn engagement, zijn keuze voor de historische beeldvorming als onderzoeksobject, zijn ideologiekritiek op die beelden, de erkenning van een onvermijdelijke (individuele, collectieve en temporele) subjectiviteit en zijn zoeken naar een geschiedenis die relevant is voor de toekomst. De kritiek op zijn positie kan echter niet genegeerd worden. Die kritiek betreft met name zijn keuzen voor het marxisme als interpretatiekader voor de geschiedenis en de emancipatiestrijd van arbeiders en boeren als de 'ware tijdgeest' die de referentie vormde voor zijn objectiviteitsbegrip.

Engagement is een aanleiding voor deze studie. Dat engagement zal een zekere eigen subjectiviteit onvermijdelijk maken. De objectiviteit van deze studie zal dan gezocht moeten worden in de aanvaardbaarheid ervan in de wetenschappelijke 'tijdgeest'. Met het engagementsprobleem worstelde ook Van der Windt (1995), maar dan met betrekking tot het wetenschapsonderzoek. Hij schetst verschillende posities in die onderzoekstraditie met betrekking tot interventie in debatten over het object van onderzoek en kiest zelf voor een 'derde weg' positie. Deze positie bevindt zich tussen die van de strikte buitenstaander en die van de deelnemer aan het debat. Van der Windt plaatst mijn bijdragen aan het debat over natuurbescherming als 'analyticus/bioloog/activist' ook in deze 'derde weg' positie.

Onderzoek naar historische beeldvorming over natuur en natuurbescherming is een belangrijk onderdeel van deze studie. Zo'n beeld is bijvoorbeeld dat 'het slecht gaat met de natuur'. Complexer is het beeld van Gorter (1986), die de natuurbescherming schildert als een beweging met een goed doel, die groeit tegen de verdrukking in en voortdurend moet redden wat er te redden valt. Aan het einde van de vorige eeuw was het beeld van golven in de milieubeweging populair.

Dergelijke beelden worden gebruikt voor de legitimatie van een bepaalde positie in het natuurdebat. Het beeld dat het slecht gaat met de natuur wordt stevast gevolgd door het beeld dat zich juist nu nieuwe kansen voordoen. Waarna een pleidooi volgt voor bepaalde nieuwe mogelijkheden of eisen, waarover een overheidsbeslissing noodzakelijk geacht wordt. Na negentig jaar natuurbescherming is tenminste één van die beelden niet realistisch meer. Dergelijke beelden kunnen bekritiseerd worden, zowel op hun wetenschappelijke onderbouwing als op hun (mogelijke) functie in het natuurdebat.

Met deze studie wil ik een geschiedenis beschrijven die inzicht geeft in de aard van de dynamiek van de natuurbescherming, met name in haar verhouding tot de landbouw. Een dergelijk verhaal zou een rol kunnen spelen in de debatten over de richting van de (landbouw)strategie van de natuurbescherming.

Deze studie wil ook een bijdrage leveren aan de discussie over een toekomstige strategie van de natuurbescherming. Daarbij heb ik een bepaalde inhoudelijke positie ingenomen. Natuur heeft iets buitenmenselijks. Die hoedanigheid biedt de mogelijkheid om lijfelijk, ideologisch of cultureel afstand te nemen van de huidige maatschappij. Deze afstand kan op verschillende manieren worden gebruikt, om te ontspannen, te reflecteren, utopieën te ontwikkelen etc. Ze kan ook gebruikt worden om een bepaalde macht te claimen, door een beroep op de kennis van die natuur. Het begrip natuur heeft daardoor een grote ideologische en culturele kracht, die 'goed' en 'slecht' gebruikt kan worden. Een beroep op de natuur maakt een vorm van vervreemding mogelijk, die heilzaam en schadelijk kan zijn. In mijn kritiek op de natuurbescherming en mijn ontwerp voor 'betere' strategieën gaat het erom de voordelen van die vervreemding te combineren met een beperking van de risico's. Een belangrijke voorwaarde voor dit laatste zie ik in de inbedding van de natuurbescherming in een pluriform maatschappelijk draagvlak.

Verwante studies

Van Zanden & Verstegen (1993) behandelen de 'ecologische geschiedenis' van Nederland. Ecologische geschiedenis is volgens Van Zanden (1993a) ruimer dan milieugeschiedenis, omdat ze ook de wisselwerking met de natuur omvat. De ecologische geschiedenis is verwant aan de environmental history, een nieuwe discipline die vooral in de Verenigde Staten en Duitsland tot bloei gekomen is. Het begrip ecologisch is echter verwarrend omdat het vele betekenissen heeft. Het verwijst naar de natuur, de kennis van de natuur, de natuur- en milieubeweging en de natuur- en milieugezindheid (Haila & Levins, 1992). Van Zanden rekent overigens al deze aspecten tot de ecologische geschiedenis. Hij onderscheidt daarin drie lagen. De eerste laag is de geschiedenis van natuur en milieu, de op het verleden toegepaste ecologie. De tweede laag is de studie van de economische, technologische en sociaal-politieke processen die inwerken op natuur en milieu en daardoor beïnvloed worden. Daartoe behoren de geschiedenissen van de landbouw, de ruimtelijke orde en de politiek. De derde laag is de mentaliteitsgeschiedenis van de relatie mens-natuur. Deze laag omvat tevens de geschiedenis van de milieu- en natuurbeweging. In deze studie zal de derde laag in de ecologische geschiedenis centraal staan, en de beide andere lagen zullen als context beschouwd worden.

De historische verhouding tussen natuurbescherming en landbouw is ook beschreven in de studie van Van der Windt (1995). Beide studies zijn grotendeels gebaseerd op gemeenschappelijk archiefwerk en interviews en veel onderlinge discussie. Het theoretisch perspectief verschilt echter. Van der Windt hanteert het perspectief van het wetenschapsonderzoek. De constructie van kennis en ideeën en de rol van wetenschappers en intellectuelen krijgen bijzondere aandacht. Hoewel natuurbescherming geen wetenschap is, produceert zij wel haar eigen kennis en spelen wetenschappers er een belangrijke rol. Van der Windt produceert een verrassend constructivistisch inzicht in de ontwikkeling van deze kenmerken.

In deze studie staat het begrip strategie centraal en niet een bepaalde discipline. Terwijl Van der Windt de ontwikkeling van kennis en ideeën onderzoekt in relatie tot de be-

heers- en sociale praktijken van de natuurbescherming, is het begrip strategie in deze studie bedoeld als een begrip waarin zowel ideeën als praktijken opgenomen zijn. In de volgende paragraaf zal het begrip strategie geïntroduceerd worden.

1.5 Strategie

In veel studies over de natuur- en milieubeweging wordt het begrip strategie gebruikt, maar zelden wordt het gedefinieerd en systematisch onderzocht. Als het begrip strategie wordt gebruikt, is dat op heel verschillende wijzen. Een gangbare opvatting is dat strategie de weg is om een doel te bereiken. Naast deze smalle opvatting komt een bredere voor, waarin strategie wordt gezien als het geheel van doelen en activiteiten van een organisatie. Van Dale (1992) definieert strategie als 'beleid, plan, volgens welke men te werk gaat'. Strategie heeft in deze smalle definitie betrekking op iets dat vooraf gaat aan de weg die gevolgd wordt, de activiteiten die men doet. Strategie kan echter ook betrekking hebben op het gedrag of de praktijk van een actor. Het begrip strategie kent dus heel verschillende betekenissen, van intentioneel (beleid, plan, doel) tot operationeel (weg, activiteiten, praktijk), en van smal (plan of praktijk) tot breed (plan en praktijk).

De keuze van een vruchtbare definitie vereist een strategie op zich. Voor een smalle definitie is een beperkte theorie nodig, voor de brede definitie kan wellicht de hele sociaalwetenschappelijke theorie geraadpleegd worden. Het begrip strategie is niet discipline gebonden. Het komt voor in de krijgskunde (van oudsher), in de sociologie (Godfroj, 1981, 1989), de bestuurs- en beleidskunde (Quinn e.a., 1988) en de politologie (Duyvendak e.a., 1992). Hier volgt een theoretische verkenning, in de hoofdstukken 2 tot en met 5 zal het concept worden toegepast.

Het strategiebegrip in andere studies

Duyvendak e.a. (1992) gebruiken het begrip strategie in hun studie van 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland, waartoe ook de milieubeweging gerekend wordt. Zij definiëren het begrip echter niet. Zij bedoelen er de weg mee waarmee deze bewegingen, waaronder de milieubeweging, hun doelen willen bereiken. Zij typeren de milieubeweging als een 'instrumentele' beweging, die algemeen geaccepteerde, externe doelen nastreeft en daarvoor actie voert (Koopmans & Duyvendak, 1992). Strategie staat hier voor de acties die ondernomen worden. Van der Windt (1995) definieert strategie, in zijn studie van de geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming, op vergelijkbare wijze als 'de manier waarop een gegeven doel wordt bereikt'. Maar hij merkt ook op: 'In de praktijk zijn doel en strategie vaak nauw verweven.'

In onze onderzoeksgroep, de sectie Natuurwetenschap en Samenleving, is het strategieconcept in verschillende studies op verschillende manieren gehanteerd (Weterings, 1992; Blom & De Kruijf, 1993; Dekker, 1993; Pleune, 1997). Dat heeft deels te maken met verschillende onderwerpen en vraagstellingen, deels ook met het toevallig gebruik van verschillende theoretische bronnen.

De verschillende definities hebben overeenkomstige dimensies. Zo is in alle definities een conceptuele dimensie te onderscheiden en een praktijk of operationele dimensie. De conceptuele dimensie heeft betrekking op de probleemdefinitie, het perspectief, de doelstellingen van de strategie en in zeker zin ook op de positie die ingenomen wordt. De operationele dimensie verwijst naar de uitvoering en activiteiten van de strategie.

Strategie is verwant met andere concepten, zoals management, beweging en cognitieve praktijk. Management is het besturen van een (grote) organisatie. Het begrip wordt ook gebruikt voor het beheer van (grote) problemen, zoals (mondiale) milieuproblemen (Pleune, 1997). Management wordt wel gekarakteriseerd door een aantal managementfuncties of -fasen, waarvan strategie er een is. Deze managementfuncties zijn: probleemstelling, risicobeoordeling, verkenning van opties, formulering van doelen en strategie, implementatie, monitoring en evaluatie (Pleune, 1997). In deze management benadering is strategie dus een onderdeel (functie) van management. Maar management kan ook een functie van strategie zijn. In business-strategieën is management een element van de strategie of zelfs daaraan identiek, de manager is een strateeg (Quinn e.a., 1988). De verschillende managementfuncties zijn dan onderdeel van een strategie. In brede zin zijn strategie en management dus nauw verwant. Strategie als management zegt vooral iets over de wijze waarop een actor haar doelen wil bereiken.

Een sociale beweging kan verschillende strategieën (actievormen) hanteren (Duyvendak e.a., 1992). Beweging is ook wel gedefinieerd als 'sustained series of interactions ...' (Tilly, 1984 in Koopmans & Duyvendak, 1992). In deze zin kan beweging min of meer gelijk gesteld worden aan strategie. Strategie is beweging, zoals beweging strategie is. Strategie als beweging zegt iets over de activiteiten en dynamiek van een actor.

Cognitieve praktijk is volgens Van der Windt (1995) een stelsel van drie samenhangende elementen: ideeën, praktijken en sociale relaties. Van der Windt heeft het concept afgeleid van Eyerman en Jamison, die er meer een conceptueel begrip mee bedoelen. Van der Windt rekent dus ook het praktisch handelen tot de cognitieve praktijk. Intellectuelen spelen een belangrijke rol in de vormgeving van de cognitieve praktijk. Hoewel de begrippen cognitieve praktijk en strategie uit verschillende domeinen afkomstig zijn, respectievelijk wetenschapsonderzoek en organisatiekunde, lijken ze in hun operationalisatie sterk op elkaar. Het begrip cognitieve praktijk richt de aandacht meer op de inhoudelijke ontwikkeling, terwijl het begrip strategie meer georiënteerd is op de interactie met de omgeving.

Strategie in deze studie

Mintzberg (1988) noemt vier definities voor strategie: plan, gestructureerd gedrag, perspectief en positie². Het volgende is een bewerking van deze definities. Een organisatie vertoont altijd een gedrag, niets doen kan als een extreme vorm van gedrag beschouwd worden. Strategie heeft betrekking op dat gedrag. Strategie is gedrag met een patroon: *gestructureerd gedrag*.

Gestructureerd gedrag kan het gevolg zijn van een *plan*. Een formeel plan is echter niet nodig voor gestructureerd gedrag. Wanneer een formeel plan ontbreekt, kan de structuur van het gedrag aangeduid worden als een informeel plan of als de ratio van het ge-

drag. Een formeel of informeel plan zonder bijbehorend gedrag is volgens Mintzberg ook een strategie, een niet gerealiseerde strategie.

Een organisatie heeft misschien niet altijd een duidelijk plan, een organisatie zonder *perspectief*, zonder expliciet of impliciet wereldbeeld, is niet denkbaar. Het perspectief kan wel onduidelijk of moeilijk herkenbaar zijn. Basisidee, visie, cultuur en ideologie zijn verwante begrippen. Een plan is de formele en concrete uitdrukking van een perspectief. Tussen het perspectief en een plan kunnen wel inhoudelijke verschillen bestaan. Plan of perspectief vormen de inhoudelijke of conceptuele component van een strategie.

De *positie* is de opstelling om een perspectief te realiseren en omvat de werkwijze om een doel te bereiken, of de inzet van hulpbronnen om een plan uit te voeren. De positie is gericht op de omgeving van de organisatie. Opstelling en houding zijn synonieme begrippen. Instrumentarium en tactiek behandelen we als onderdelen van de positie. De positie vormt de praktische of operationele component van een strategie.

Plan, gestructureerd gedrag, perspectief en positie kunnen elkaar vervangen, maar elkaar ook aanvullen. Plan en gestructureerd gedrag zeggen iets over de vorm van de strategie, perspectief en positie gaan over de inhoud ervan.

Het perspectief van een organisatie kan meer intenties bevatten dan die welke zijn uitgedrukt in haar doelen. Overleven van de organisatie is een intentie, die bij organisaties met een missie zelden in de doelstellingen wordt uitgedrukt maar wel richtinggevend kan zijn. In de VS zou een aantal natuurorganisaties meer bezig zijn met fondsenwerving dan met natuurbescherming (Knudson, 2001). Een dergelijke analyse van strategie kan functionalistisch genoemd worden, in de zin waarin Faya (1986) functionalisme bedoelt. Een strategie kan zo begrepen worden uit haar effecten, in plaats van uit haar officiële intenties.

Een strategie is dus een gestructureerd gedrag, een plan, een perspectief en/of positie. Andere elementen kunnen als onderdeel van een strategie beschreven worden. Bijvoorbeeld de doelstellingen, de organisatie, de kennis, de hulpbronnen, de instrumenten waarover de organisatie beschikt en de afzonderlijke activiteiten. Ze kunnen onderdeel zijn van perspectief of positie. Daarnaast zijn er (f)actoren in de omgeving van de organisatie die actief of passief van invloed kunnen zijn op de strategie. Ze vormen geen onderdeel van de strategie.

Strategie is een complex begrip. Het begrip is complex omdat een strategie inhoudelijke en operationele elementen bevat en een functie is van de organisatie in haar omgeving. Er zijn verschillende typen organisaties (configuraties), een organisatie kan meerdere configuraties aannemen en zij kan van configuratie veranderen (Mintzberg, 1991). Een organisatie kan tegelijkertijd meerdere strategieën volgen, voor verschillende doeleinden en op verschillende werkvelden (strategische velden). Een strategie kan intern en extern gericht zijn. Bovendien kan een strategie zowel 'lokaal' gericht zijn op een specifiek probleem, als op de hele relevante omgeving, en zowel gericht zijn op de korte als op de lange termijn. Tot de context behoren niet alleen actoren (medestanders, concurrenten en tegenstanders), maar ook meer structurele ontwikkelingen, zoals voor natuurorganisaties de ontwikkeling van de landbouw.

Strategische dynamiek

Omdat een strategie een complexe activiteit is, zal strategische dynamiek ook een complexe dynamiek zijn. Plan, gedrag, perspectief en positie en de verschillende elementen daarvan, kunnen allemaal veranderen. Een perspectief is een tamelijk constant kenmerk van een strategie. Daarentegen kunnen een plan, de doelen en de positie snel veranderen. Een strategie verandert als het plan, het gedrag, het perspectief en/of de positie veranderen.

Een concrete strategie is het resultaat van een keuzeprocess. Voor de verschillende elementen (plan, activiteiten, perspectief en positie) zijn meestal meerdere opties voor handen. Belangrijke opties zijn strategische opties, een keuze voor een andere strategische optie leidt tot een andere strategie. Strategische controversen in een organisatie gaan over strategische opties. Een ambivalentie of dilemma is de situatie waarin een keuze gemaakt kan of moet worden uit twee (of meer) (combinaties van) strategische opties, beide met grote voor- en nadelen.

Een ambivalentie is 'het tegelijkertijd aanwezig zijn van tegengestelde waarden' of 'het tegelijkertijd aanwezig zijn en tot uiting komen van tegengestelde strevingen' (Van Dale, 1992). Een dilemma is een negatief soort ambivalentie, 'een toestand waarin tussen twee wegen die beide grote bezwaren opleveren een keuze moet worden gedaan' (Van Dale, 1992). Een ambivalentie leidt tot een golfbeweging in strategie wanneer nu eens de ene waarde en dan weer de andere waarde gekozen wordt of nu eens de ene ongewenste weg gevolgd moet worden en dan weer de andere. Een ambivalentie is wel een voorwaarde, maar geen garantie voor een golfbeweging. Een ambivalentie kan ook leiden tot een duurzaam compromis of een versterkte positie ergens tussen de betrokken waarden of ongewenste wegen in. Voor een golfbeweging zullen meer factoren nodig zijn. Externe factoren kunnen hier een rol spelen. Een indicator voor ambivalenties zijn interne discussies binnen of tussen natuurbeschermingsorganisaties.

De golfbeweging is een van de mogelijke vormen van dynamiek. Ze kan betrekking hebben op de mate van activiteit, de golven in de milieubeweging zijn bijvoorbeeld vooral golven in de hoeveelheid acties. Een golfbeweging kan ook betrekking hebben op ambivalenties in het perspectief. Tot de golfbeweging reken ik zowel de puur cyclische golf- of slingerbeweging tussen twee of meer polen, als de spiraalbeweging tussen veranderende polen.

Zowel verandering van de organisatie als verandering van de omgeving kunnen aanleiding zijn tot strategische dynamiek. Factoren in de omgeving van natuurorganisaties zijn bijvoorbeeld de natuur, de landbouw en het overheidsbeleid. Interne factoren kunnen betrekking hebben op het perspectief en de positie. Dergelijke factoren zijn zelden puur intern of extern. De invloed van de omgeving gaat via de perceptie van die omgeving, het perspectief heeft betrekking op de waardering van de omgeving en de positie staat in direct verband met de omgeving. Ambivalenties en dilemma's zijn elementen van het perspectief van de natuurbescherming, die aanleiding kunnen zijn tot een ambivalente of golvende strategie.

In deze studie gaat het om de dynamiek van de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland, om ontstaan, opkomst en ondergang en opnieuw oppakken van strategieën, om eenheid en verscheidenheid, continuïteit en verandering, conver-

genties en divergenties, dominantie en ondergeschiktheid, evoluties, golven en cycli in de verschillende strategieën die ten aanzien van de landbouw zijn gevolgd.

1.6 Enkele methodische opmerkingen

Voor de historische studies in de hoofdstukken 2 tot en met 4 en deels 5 is gebruik gemaakt van de analyse van documenten en enkele diepte-interviews. De werkwijze is dezelfde als die van Van der Windt (1995), met wie intensief is samengewerkt bij het verzamelen van het materiaal voor de hoofdstukken 2 en 4. Het perspectief van de analyse verschilt echter (zie de hoofdstukken zelf).

Het materiaal omvat formele schriftelijke documenten, zoals periodieken, jaarverslagen en externe nota's. Van de CC is het archief geraadpleegd, evenals van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap (zie bijlage 1). Het archief van de CC was niet geordend, niet geïnventariseerd en niet compleet. Enkele centrale personen van de CC zijn uitgebreid geïnterviewd (samen met Van der Windt), evenals enkele sleutelpersonen van het Landbouwschap (zie bijlage 2).

De strategieën van de particuliere natuurbescherming en die van de landbouw zijn in deze studie kwalitatief onderzocht. In hoofdstuk 2 tot en met 5 wordt historisch materiaal uit archieven, literatuur en interviews geanalyseerd op verschuivingen in strategie. Strategieveranderingen zouden wellicht meer kwantitatief gemeten kunnen worden. Dat geldt allereerst voor de activiteiten, die onderdeel zijn van de strategie. Zo hebben Duyvendak e.a. (1992) de aantallen acties van sociale bewegingen die vermeld zijn in dagbladen als maat genomen voor hun beweging. Voor de intensiteit van de landbouwstrategie van de particuliere natuurbescherming zou het aantal contacten met de landbouw of het aantal artikelen over landbouw als maat genomen kunnen worden. Dit laatste heb ik gebruikt in hoofdstuk 4. De hoeveelheid 'positieve' dan wel 'negatieve' aandacht in deze artikelen zou een maat kunnen zijn voor het perspectief op landbouw. Carr & Tait (1991) hebben de houding (attitude) van verschillende groepen boeren en natuurbeschermers ten aanzien van agrarisch natuurbeheer gemeten. Zij gebruikten daarvoor interviews, waardoor zij konden beschikken over een relatief homogene verzameling statements per groep. Op basis van theoretisch werk van Ajzen en Fishbein konden zij daaruit een gekwantificeerde houding afleiden. Deze methode zou aangepast kunnen worden om verandering in houding van een bepaalde groep ten aanzien van een bepaald strategisch object over een bepaalde periode te meten, door die houding op verschillende tijdstippen te vergelijken. In dit historisch onderzoek is een dergelijke methode moeilijker toepasbaar, omdat maar een beperkt aantal heel ongelijkwaardige stukken beschikbaar is. In principe is zo'n bewerking wel voorstelbaar. Janmaat e.a. (1995) hebben een dergelijke methode toegepast op een aantal recente documenten van natuurbeschermers over hun actuele houding tot de landbouw. Verder onderzoek aan de strategische dynamiek van natuurbeschermers zou zeker gebaat kunnen zijn bij een zekere mate van kwantificering.

Een belangrijke beperking van deze studie is haar lokale karakter. Haar object is de Nederlandse natuurbescherming, een vergelijking met strategieën van natuurbescherming elders ontbreekt. Het theoretisch kader is gedeeltelijk ontleend aan internationa-

le literatuur, maar ook in belangrijke mate gerelateerd aan Nederlandse studies. Die beperking is hoofdzakelijk het gevolg van mijn betrokkenheid bij de Nederlandse particuliere natuurbescherming. Deze studie is daarmee geen puur Nederlands 'geval'. De Nederlandse natuurbescherming heeft altijd een internationale dimensie gehad en ook de Nederlandse studies over natuur en milieu zijn gevoed door internationale bronnen. De Nederlandse natuurbescherming en het debat daarover zijn wellicht in zoverre uniek, dat hier de relaties tussen natuur en maatschappij zeer intens zijn. Binnen de Nederlandse context is slechts een deel van de natuurbeschermings- en landbouworganisaties onderzocht, met name de centrale organisaties (zie 1.2). En ook de onderzochte periode is beperkt (zie ook 1.2).

1.7 Opbouw van de studie

In de jaren veertig van de twintigste eeuw ontwikkelt de particuliere natuurbescherming een meer systematische strategie voor het cultuurlandschap. Een centrale rol daarin speelt de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC). De belangrijkste tegenspeler in het cultuurlandschap is de landbouw. We spreken van de strategie voor het cultuurlandschap en later van de landbouwstrategie van de particuliere natuurbescherming. In hoofdstuk 2 beschrijf ik het ontstaan van deze strategie.

Na 1950 blijft het cultuurlandschap een belangrijk strategisch veld voor de CC. De landbouw blijft een belangrijke tegenspeler in dit landschap. De belangen zijn heel verschillend. Toch zijn er perioden van overleg, die echter niet duurzaam zijn. In hoofdstuk 3 onderzoek ik de strategieën van het Landbouwschap en zijn voorganger, de Stichting voor de Landbouw, tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu voor de periode 1948-1972. Wat voor actoren zijn de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap? Hoe is hun strategie tegenover natuur, landschap en milieu? Bevat het werk van beide landbouworganisaties potenties voor samenwerking en welke factoren belemmeren een dergelijke samenwerking?

De belangstelling voor het cultuurlandschap, die ontstaan is in de jaren veertig, verdwijnt in het volgende decennium en komt in de jaren zestig weer terug. Hier lijkt sprake van een golfbeweging in de strategie van de particuliere natuurbescherming. In hoofdstuk 4 onderzoek ik in hoeverre de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming een golfkarakter heeft. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1932 tot 1972, de periode dat de CC een centrale rol speelt. Mogelijke oorzaken van golfbewegingen zijn onder meer ambivalenties in het perspectief van de natuurbescherming, de aard van de organisatie en de ontwikkeling van de landbouw. Welke golfbewegingen komen voor? Zijn deze het gevolg van ambivalenties, van de aard van de organisatie of van de ontwikkeling van de landbouw en van de strategie van de landbouworganisaties?

Ook na 1970 gaan de discussies over de waarde van het cultuurlandschap en de strategie ten aanzien van de landbouw door. De problematiek van natuur en landschap is intussen sterk toegenomen, de milieuproblematiek is er bij gekomen en het aantal organisaties dat zich daarmee bezighoudt is sterk gegroeid. Hun strategieën ten aanzien van de landbouw zijn voortdurend in ontwikkeling. In het kader van die strategie-ont-

wikkeling vinden in het begin van de jaren negentig twee publieke discussies plaats: een over algemene natuurkwaliteit en een over agrarisch natuurbeheer. Beide discussies gaan over de natuur van het cultuurlandschap. In hoofdstuk 5 analyseer ik de ambivalenties in beide discussies en probeer ze in verband te brengen met de ambivalenties die zich eerder hebben gemanifesteerd in de periode 1932 - 1972. Deze analyse is van belang voor de vraag naar continuïteit en verandering in de landbouwstrategie van de particuliere natuurbescherming.

Een actueel thema in de ruimtelijke ordening, de plattelandsontwikkeling, de landbouw, de bosbouw en het natuurbeheer is multifunctionaliteit, de convergentie of integratie van functies van landgebruik, waarbij natuurbeheer een van de functies is. Het is een slecht gedefinieerd concept dat - mede daardoor - in de praktijk van het landbeheer werkt als een 'grens-object'. Velen hanteren het begrip multifunctionaliteit en verwante begrippen als verweving en integraal ruimtegebruik voor heel verschillende doelen en situaties, wat mogelijk is door de vaagheid en flexibiliteit van het concept. Het kan een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van een breed draagvlak voor natuurbeheer, door de mogelijkheid natuurbeheer en andere functies te combineren. Maar door zijn vaagheid zou het ook weer snel kunnen vervluchtigen. In hoofdstuk 6 probeer ik het concept af te bakenen en te operationaliseren tot een constructief grens-object: een algemeen concept dat bruikbaar is voor een groot aantal groepen en situaties en dat tegelijk operationeel genoeg is voor specifieke vormen van landbeheer.

In het laatste hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken en een perspectief geboden op een menselijke toekomst voor de natuur. Centraal staat het actuele thema verbreding, zoals dat recent in het natuurbeleid is gekozen en door de particuliere natuurbescherming is bepleit. Het perspectief van verbreding van het natuurbegrip en het natuurbeheer sluit aan bij het doel van deze studie om een bijdrage te leveren aan een duurzame natuurbescherming die kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. Hoewel verbreding zeker kansen heeft, zijn er wellicht ook risico's aan verbonden en zou het bedreigd kunnen worden door andere ontwikkelingen. Het thema zou daardoor ook weer kunnen wegzakken, zoals eerder tendensen tot verbreding van het natuurbeheer zijn opgekomen en weer verdwenen. Door aandacht te besteden aan die risico's en bedreigingen kan verbreding misschien duurzamer gemaakt worden.

Hoofdstuk 2

De ontdekking van het cultuurlandschap

Ambivalenties in een nieuw strategisch veld

2.1 Inleiding

De strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland is aanvankelijk vooral gericht op het behouden van natuurgebieden. Een belangrijk onderdeel van die strategie is de strijd tegen de ontginningen, die duurt van ongeveer 1930 - 1965. Rond 1940 richt de particuliere natuurbescherming haar strategie ook op het cultuurlandschap, het al ontgonnen landschap.

Na incidentele bemoeienissen met het cultuurlandschap in de jaren dertig van de twintigste eeuw, ontwikkelt de particuliere natuurbescherming in de jaren veertig een meer systematische strategie. Zij heeft het cultuurlandschap ontdekt en zij zal zich er in toenemende mate mee gaan bezighouden. Een centrale rol daarin speelt de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC), de centrale actie organisatie van een aantal particuliere organisaties op nationaal niveau. De belangrijkste tegenspeler in het cultuurlandschap is aanvankelijk de cultuurtechniek, later de hele landbouw. We spreken dan ook van de strategie voor het cultuurlandschap en later van de landbouwstrategie van de particuliere natuurbescherming.

In dit hoofdstuk wordt het ontstaan van deze strategie beschreven. Waarom vindt de natuurbescherming het cultuurlandschap belangrijk? Hoe ziet zij dit landschap? Wat wil ze ermee? Hoe is haar opstelling tegenover de landbouw? Welke strategische keuzen worden daarbij gemaakt? Hoe ontwikkelt deze strategie zich?³

De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming en de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen

In 1932 richten enkele natuurorganisaties een nieuwe landelijke organisatie op, de Contact-Commissie inzake Natuurbescherming (Gorter, 1986; Van der Windt, 1995). Er sluiten zich veel en heel verschillende organisaties aan. Daartoe behoren wetenschappelijke, op natuurbescherming en op recreatie gerichte organisaties. De ANWB en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (Natuurmonumenten) zijn aanvankelijk de belangrijkste organisatorische en financiële steunpilaren. De CC richt zich op ontginningen en ontwateringswerken, die doorgaans gunstig zijn voor de landbouw maar een bedreiging vormen voor de natuur. Zij wil dat de overheid voortaan advies vraagt over dat soort werken.

In 1938 luidt het doel van de CC de 'bescherming der natuur', maar zij vat natuur ruimer op dan Natuurmonumenten. Zij verzet zich, incidenteel, ook tegen verschillende vormen van 'landschapsontsiering'. Volgens Van der Windt is de CC een verbreding van de cognitieve praktijk van de natuurbeschermingsbeweging, zowel sociaal, inhoudelijk als praktisch. De CC zal 'van grote betekenis' blijken voor de verdere ontwikkeling van de natuurbeschermingsbeweging in Nederland.

In 1941 verandert de CC haar naam in Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming. Die verandering is een indicatie voor de verbreding van de praktijk van de CC tijdens en na de Tweede Wereldoorlog. Het gaat haar niet meer alleen om natuurbescherming, maar ook om landschapsbescherming en landschapszorg (Van der Windt, 1995).

De CC heeft in 1943 de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (WCL) ingesteld.

Doel van de WCL is te waken tegen de onnodige aantasting van het cultuurlandschap. De CC gaat zich vanaf dat moment intensief bezig houden met dat cultuurlandschap. Na 1950, als de WCL praktisch niet meer functioneert, blijft de bescherming van het cultuurlandschap een belangrijke strategie van de CC.

In dit hoofdstuk staat de inhoudelijke bijdrage van de WCL aan de strategie voor het cultuurlandschap centraal. Het gaat echter niet alleen over de WCL, maar ook over de CC zelf. Een deel van de WCL was lid van de CC en het cultuurlandschap was een belangrijk agendapunt van de CC. Het onderzoek bestrijkt de periode van 1940, drie jaar voordat de WCL werd ingesteld, tot 1950, waarna de WCL praktisch niet meer functioneert. Dit hoofdstuk is een strategiestudie op het microniveau van een werkgroep.

Strategie

Strategie is in deze studie gedefinieerd als plan en/of gestructureerd gedrag (zie hoofdstuk 1). Inhoudelijk omvat een strategie een perspectief en een positie.

De ontwikkeling van de strategie van de CC en de rol van de WCL daarin is uitvoerig behandeld door Van der Windt (1995). Het verschil in analyse tussen zijn studie en deze is een verschil in concept. In zijn studie sluit Van der Windt aan bij de theorie van Eyerman en Jamison (1991) over sociale bewegingen, waartoe de milieubeweging gerekend wordt. In die theorie staat het begrip cognitieve praktijk centraal. Anders dan zij rekent Van der Windt het praktisch handelen tot de cognitieve praktijk. Tegelijk vereenvoudigt hij het concept tot 'een stelsel van drie samenhangende elementen: ideeën, praktijken en sociale relaties'. Tot de praktijken rekent hij activiteiten op het gebied van bestuur en politiek, aankoop, beheer en onderzoek. Tot de sociale relaties behoren interne en externe sociale bindingen en afbakeningen. Intellectuelen spelen een belangrijke rol in de vormgeving van de cognitieve praktijk.

Van der Windt concentreert zich op de cognitieve praktijk ten aanzien van de natuur. Maar hoewel in het landelijk gebied de landbouw een belangrijke tegenspeler is, gaat hij, 'minder uitputtend' in op de opvattingen van de natuurbeschermers over de (ideale) landbouw en hun landbouwpraktijken. Voor de verdere uitwerking daarvan verwijst hij naar deze studie.⁴

In deze studie staat het concept strategie centraal. Hoewel de begrippen cognitieve praktijk en strategie uit verschillende domeinen komen, respectievelijk wetenschapsonderzoek (naar sociale bewegingen) en beleid en management, worden ze toegepast op hetzelfde object: de ontwikkeling van de natuurbeschermingsbeweging. Beide begrippen lijken in hun operationalisatie sterk op elkaar. Tot de cognitieve praktijk behoren ideeën, praktijken en sociale relaties en tot strategie behoren perspectief en positie (in de maatschappelijke omgeving). Een verschil is dat het begrip cognitieve praktijk de aandacht sterker richt op de cognitieve, conceptuele of inhoudelijke ontwikkeling (de ideeën), terwijl het begrip strategie meer georiënteerd is op de interactie met de omgeving (de positie). In deze studie krijgt het perspectief op en de positie ten opzichte van de landbouw meer aandacht. Bovendien staat de dynamiek in opvattingen en daarmee de dynamiek van de strategie centraal. De rol van intellectuelen krijgt daarentegen minder aandacht.

Voor de analyse van de strategie van de CC en de WCL is geput uit zowel formele en informele stukken van de CC, als uit materiaal van de individuele leden. Omdat een strategie niet alleen een formeel plan is, maar ook gestructureerd gedrag, gaat het om (het patroon in) het geheel van ideeën en activiteiten die bijdragen aan de bemoeienis met een bepaalde problematiek. Er is derhalve niet alleen geput uit formele stukken van de CC en de WCL, maar ook uit individuele bijdragen van leden van deze organisaties. Wel zijn sommige personen en sommige activiteiten relevanter dan andere.

Gorter's beeld

In zijn standaardwerk over de geschiedenis van de natuurbescherming in Nederland *Ruimte voor Natuur* (Gorter, 1986) gaat Gorter uitvoering in op de verhouding tot de landbouw. In de jaren veertig, wanneer de WCL actief is, is Gorter secretaris van de CC, lid van de WCL en directeur van Natuurmonumenten. Zijn beeld wordt hieronder geschetst en gebruikt als referentie voor deze studie.⁵

In de jaren dertig is de verhouding tussen de particuliere natuurbescherming en de landbouw slecht. De conflicten gaan met name over de ontginning van woeste gronden. Aan het einde van deze periode, rond 1939, zoekt de CC naar een overbrugging van de tegenstelling. Er moet een afweging van belangen komen, waarbij noch de landbouw noch de natuurbescherming het primaat heeft. Tijdens de oorlog komen de ontginningen tijdelijk stil te liggen, maar daarna komt de discussie met de landbouw opnieuw op gang. De tegenstellingen worden echter sterk gerelativeerd. In 1948 wordt een nieuwe stap gezet als Gorter verklaart: 'Verdere ontginning kan geen oplossing bieden. De landbouw moet de oplossing zoeken in intensivering, rationalisering en sanering van on-economische bedrijven.' Ook speelt de overweging mee dat 'het landschap altijd mee-ontwikkeld was met de agrarische bedrijfsvoering en dat het - behoudens uitzonderingsgevallen - niet mogelijk was het landschap te 'bevriezen'. Deze opstelling leidt ertoe dat vanaf 1949 een permanent overleg ontstaat met de top van de landbouw in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN).

Gorter is slechts kort over de WCL. De WCL richt zich op het behoud van landschappen van buitengewone cultuurhistorische waarde. De WCL heeft daartoe een inventarisatie gemaakt van waardevolle cultuurlandschappen. Op een overzichtskaart worden 61 gebieden als de meest waardevolle omlijnd. Gorter citeert Westhoff in een voor de WCL karakteristieke uitspraak: 'Wij willen erop wijzen, dat het volstrekt niet onze bedoeling is, de cultuurlandschappen tot museumstuk te maken. Het menselijk bedrijf moet er, net als voorheen, zooveel mogelijk ongehinderd zijn gang kunnen gaan.'

Gorter plaatst de WCL in een strategisch kader: het behoud van uit cultuurhistorisch of natuurwetenschappelijk oogpunt waardevolle landschappen of landschapselementen. Belangrijke voorbeelden zijn Waterland, het Hollandse polderland, het Friese merengebied, Zuidwest-Drenthe, Noordoost-Twente, Winterswijk, de Vechtstreek, het Kromme Rijngebied en Zuid-Limburg. Het zijn gebieden waar de landbouw een grote rol speelt. 'De dynamiek van het agrarisch bedrijf betekent dat veel van deze oude landschappen in hun kern worden aangetast en hun karakteristiek dreigen te verliezen. ... Moeten wij dit maar gelaten over ons heen laten komen en ons neerleggen bij een on-

afwendbaar lijkende nivellering? Of moeten wij trachten in een uiterste krachtsinspanning zoveel mogelijk van de karakteristiek van ons Nederlandse landschap te redden? ... Nu lijkt het haast onmogelijk een landschap te 'bevriezen'. Landschapsverzorging en landschapsbouw ... maken het echter (inderdaad on)mogelijk de ontwikkeling in de goede richting te sturen. Is daarnaast het conserveren van bepaalde bijzonder waardevolle landschappen echter inderdaad onmogelijk of zelfs verwerpelijk? Tot op de huidige dag is dit een belangrijk discussiepunt.'

Volgens Gorter heeft de WCL, net als andere werkgroepen van de CC, een vérgaande invloed gehad. In een interview met hem relativeert hij deze invloed: 'Het bestuur haalde een deel van zijn wijsheid uit die werkgroepen. ... Het bestuur nam meestal de adviezen van de werkgroepen over.' Maar: 'Het hele beleid werd in feite in het bestuur van de CC uitgestippeld.'⁶

Nulhypothese en werkwijze

Met behulp van het geschiedenisbeeld volgens Gorter kan een nulhypothese gesteld worden over de strategie van de particuliere natuurbescherming voor het cultuurlandschap. Een nulhypothese is een voor de hand liggende beschrijving of verklaring van een fenomeen die dient als referentie voor onderzoek. Het voor de hand liggende is in dit geval het gangbare beeld dat de natuurbescherming van zich zelf heeft en dat in Gorter's geschiedenis is beschreven.

Deze nulhypothese luidt:

- in de ogen van de natuurbescherming wordt de landbouw steeds intensiever, grootschaliger en monofunctioneler; de gevolgen ervan voor de natuur zijn steeds negatiever;
- het natuurbeeld van de natuurbescherming verandert in wezen niet: het gaat haar om een zo groot mogelijke rijkdom aan soorten en levensgemeenschappen;
- de toenemende bedreiging van de natuur door de landbouw leidt tot een steeds hardere opstelling en steeds verdergaande claims van de natuurbescherming;
- de natuurbescherming is eensgezind over de strategie.

De nulhypothese is geen samenvatting van Gorter's geschiedenis, maar bevat wel elementen van zijn verhaal. Gorter onderkent veranderingen in natuurbeeld en strategie, maar ziet die vooral als een gevolg van zich wijzigende externe omstandigheden (nieuwe problemen en nieuwe machtsverhoudingen). Hij claimt wel dat de CC eensgezind was: 'In het bestuur werd nooit gestemd, ... Er werd gepraat tot we het eens werden. Er ontstond altijd consensus. ... Het ging altijd heel gemoedelijk. De een wilde het wel eens harder aanpakken dan de ander. Er waren wel discussies, maar geen echte meningsverschillen. ... Meningsverschillen binnen de natuurbescherming heb ik nooit meegeemaakt. Er waren nuanceverschillen en er waren discussies. Ik heb nooit meegeemaakt dat er stromingen waren die tegen elkaar ingingen.'⁷

De nulhypothese zal aangepast moeten worden als uit dit onderzoek blijkt dat de natuurbescherming haar beeld van landbouw en natuur veranderde, als zij haar opstelling tegenover de landbouw niet eenvoudig verhardde en/of als zij daarbij niet eensgezind was.

Het onderzoek is primair gebaseerd op documentatie van de WCL en de CC. Er is gebruik gemaakt van het archief van de CC, dat is opgeslagen in het Gemeente Archief van Amsterdam (GAA).⁸ Alle notulen en bijbehorende stukken van de WCL en de CC, voor zover aanwezig in het GAA, zijn bestudeerd. Dat geldt ook voor andere bronnen in het GAA, zoals correspondentie van en over deze Werkgroep, over de CC en over deze periode van de natuurbescherming in het algemeen. De notulen van de WCL zijn uitgebreid te noemen, in vergelijking met die van het bestuur van de CC. Het zijn geen letterlijke verslagen, wel worden vaak alle standpunten vermeld die de aanwezige leden hadden over de onderwerp en die ter sprake kwamen. De notulen werden meestal uitgebreid besproken in de volgende vergadering. Behalve het archief zijn de jaarverslagen van de CC bestudeerd, alle relevante publikaties uit *Mededeelingen van de Contact-Commissie* en uit *Natuur en Landschap* en tenslotte andere uitgaven van de CC. Het archief was waarschijnlijk niet compleet. Meer materiaal, met name correspondentie, is wellicht elders te vinden. Er is echter geen poging gedaan om documentatie op te sporen over de WCL en de CC in deze periode uit de archieven van andere actoren in die tijd, zoals de overheid, de Cultuurtechnische Dienst, de landbouworganisaties en de Voorlopige Natuurbeschermingsraad.⁹ Ter aanvulling zijn vier interviews gehouden met betrokkenen uit die tijd: Westhoff, Gorter, Van der Kloot en Benthem.¹⁰ Zij allen waren lid van de WCL en van het bestuur van de CC (Benthem vanaf 1949). De eerste twee kunnen gezien worden als belangrijke intellectuelen van de CC in die tijd, volgens Westhoff zelfs 'de leidende theoretici van het natuurbehoud'.¹¹ Tenslotte is gebruik gemaakt van de geschiedenis van deze periode zoals die door anderen is beschreven, met name Gorter (1986) en Van der Windt (1995).

Het hier geschetste beeld van de strategie van de CC voor het cultuurlandschap is dus vooral een intern beeld, zoals dat naar voren komt uit het eigen materiaal van de CC en de WCL. Wat ontbreekt is het beeld van deze strategie dat andere actoren ervan hadden, zoals de landbouworganisaties en de overheid. Eveneens ontbreekt een analyse van externe factoren die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de strategie voor het cultuurlandschap. De relatie met de landbouw komt uitgebreid aan de orde in de volgende twee hoofdstukken.

In dit hoofdstuk beschrijf ik eerst de instelling en functie van de WCL (2.2). Vervolgens analyseer ik de strategie van de WCL en de CC ten aanzien van het cultuurlandschap (2.3). In 2.4 analyseer ik de ontwikkeling van de strategie tussen 1944 en 1948 aan de hand van twee karakteristieke documenten. Tenslotte evalueer ik de nulhypothese en formuleer een nieuwe hypothese over de strategische dynamiek (2.5). In 2.6 volgen algemene conclusies.

2.2 De Werkgroep voor de Cultuurlandschappen

Het pleidooi van Cleyndert

Al vóór 1940 hield de CC zich bezig met het de 'ontsiering' van het cultuurlandschap door reclameborden, elektriciteitsmasten, vuilstorten, verbreding van wegen en lintvor-

mige bebouwing van dorpen. Vanaf 1939 pleit Cleyndert regelmatig voor meer aandacht van de particuliere natuurbescherming voor het cultuurlandschap. Cleyndert speelde al langer een rol in dit veld. Hij was actief in het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting, dat zich met de ruimtelijke ordening bezig hield en dat vanaf 1922 ook aandacht besteedde aan het behoud van natuur- en landschapsschoon. Cleyndert is lid van het bestuur van de CC en van het dagelijks bestuur van Natuurmonumenten. Hij opent de discussie over het cultuurlandschap in de CC.

In 1939 houdt hij voor de algemene ledenvergadering van Natuurmonumenten een voordracht over de bescherming van het Nederlandse landschap (Cleyndert, 1941). In deze voordracht vraagt hij aparte aandacht voor het landschap ten behoeve van de recreatie. In 1939 spreekt een subcommissie van de CC, waartoe ook Cleyndert behoort, zich in *Het voornaamste natuurschoon van Nederland* uit voor het belang van zorg voor zowel bijzondere natuurgebieden als bijzondere landschappen. Daarbij worden de volgende bijzondere landschappen genoemd: Zuid-Limburg, de Veluwe, het gebied rond Winterswijk, de kop van Overijssel, het gebied van Dinkel en Lutte en Gaasterland, de plassengebieden van Holland, Utrecht, Friesland en de duinen. De CC accepteert dit rapport (Van der Windt, 1995).

In 1940 stelt Van Tienhoven, lid van het bestuur van de CC en voorzitter van Natuurmonumenten, voor om het werkveld van de CC te verbreden. Daarmee wil hij groepen die een ruime opvatting hebben over natuurbescherming binden aan het werk van de CC (Van der Windt, 1995). Ondanks enige interne weerstand, verandert de CC in 1941 haar naam, omdat de bescherming van het landschap de laatste jaren al voortdurend haar aandacht vraagt. CC 'inzake Natuurbescherming' wordt CC 'voor Natuur- en Landschapsbescherming'.

In datzelfde jaar stelt Cleyndert de zorg voor het landschap opnieuw aan de orde tijdens een plenaire vergadering van de CC (Contact-Commissie voor Natuur- en landschapsbescherming, 1941). Hij stelt dat landschapsschoon nodig is voor het welzijn van de mens. De overheid verwaarloost deze taak echter, terwijl in het kader van streekplannen regelingen mogelijk zijn en daarvoor landschapsadviseurs nodig zijn. In februari 1943 wijdt de CC een plenaire vergadering aan het vraagstuk van ruilverkaveling en natuurschoon, waar Cleyndert voorstelt om een lijst te maken van landschappen die van belang zijn voor recreatie en landschapsschoon (Van der Windt, 1995). Die vergadering is aanleiding voor de CC om 'het vraagstuk van het behoud van de belangrijke cultuurlandschappen' te gaan onderzoeken.¹²

Tussen juli 1943 en maart 1944 volgt een discussie over dit vraagstuk, zowel binnen als buiten de bestuursvergaderingen van de CC. In december 1943 besluit het bestuur van de CC een werkgroep voor de cultuurlandschappen in te stellen, die zal bestaan uit Ben-them, Cleyndert, Gorter, Van der Kloot, Weevers en Westhoff.¹³

Doel, samenstelling en activiteiten

De WCL wordt geïnstalleerd op 29 februari 1944. Het doel van de WCL wordt tijdens deze eerste vergadering¹⁴ omschreven als het opstellen van een lijst van de verschillende in ons land voorkomende cultuurlandschappen. Doel van die lijst is 'een inventaris van

de meest karakteristieke representatieve en uit oogpunt van schoonheid, recreatie en wetenschap meest waardevolle voorbeelden van die verschillende landschapstypen, - en om tenslotte te kunnen beoordelen en aangeven de ... meest juiste wijze van behandeling en/of behoud ...' Het gaat de WCL om een indeling in categorieën van belangrĳheid, waarbij de hoogste categorie een urgentie-lijst van 'landschaps-monumenten' vormt. Na enige discussie wordt een heel ander doel gekozen: '... het waken voor de schoonheid van ons cultuurlandschap'. Als middel daartoe zal een urgentie-lijst worden opgesteld. Tijdens de tweede vergadering¹⁵ wordt het doel voorzigtiger gesteld: 'het waken tegen onnodige aantasting van het karakter van ons Nederlandsche cultuurlandschap'. Het argument daarvoor is: '... dat het karakter van het cultuurlandschap zich zal moeten wijzigen ten gevolge van den ontwikkelingsgang van het menscheĳk bedrijf.' Cleyndert is voorzitter in 1944, Van Rijsinge daarna. Andere leden zijn onder meer Westhoff, Benthem, Gorter, Van der Kloot, Bijhouwer en Eshuis. De meeste leden zijn ook lid van het bestuur van de CC, zeker tot 1947. Er worden 12 vergaderingen gehouden, de laatste op 20 april 1950. In 1948 en 1949 komt de WCL niet bijeen.¹⁶ De WCL is nooit officieel of officieus opgeheven. Ze is eenvoudigweg na 20 april 1950 nooit meer bijeen geroepen.

De grootste activiteit vindt plaats in het jaar 1946. Naast de algemene vergaderingen worden dan ook nog drie urgentievergaderingen gehouden door een kleine commissie van de WCL. Deze activiteit leidt tot de productie van een 'urgentie-lijst van cultuurlandschappen die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven'.¹⁷ De urgentie-lijst bestaat uit een lijst van 61 gebieden, met een korte aanduiding van de locatie, en een kaart. In een begeleidend pre-advies wordt het probleem van het cultuurlandschap omschreven en er worden mogelijkheden voor behoud aangeduid. De WCL heeft nog enkele stukken geproduceerd over de wijze waarop het cultuurlandschap behouden zou kunnen en moeten worden.¹⁸ Daarnaast verschijnen er enkele relevante artikelen van leden van de WCL (Westhoff & Van Dijk, 1946; Bijhouwer, 1947, 1948; Benthem, 1947, 1949).

In 1948 houdt Gorter namens de CC een lezing over 'landbouw en natuurbescherming': de Eerbeek-lezing.¹⁹ De WCL is als zodanig niet direct betrokken bij deze lezing en wordt er ook niet in genoemd. Toch is er aanleiding om te veronderstellen dat de WCL een stempel op deze lezing heeft gedrukt (zie 2.4).

Functie van de WCL

Voor het eerst in haar geschiedenis heeft de CC - en via de CC de particuliere natuurbescherming - een strategie voor de cultuurlandschappen opgesteld. De WCL heeft daarin een functie gehad. De WCL heeft het begrip cultuurlandschap omschreven en een typologie ervan opgesteld. Aan de hand van al eerder geformuleerde criteria voor de waarde van dat landschap heeft ze een selectie van waardevolle cultuurlandschappen opgesteld. Die landschappen, opgenomen in de urgentie-lijst, moeten in haar ogen bewaard blijven. Ze heeft een antwoord proberen te geven op vragen zoals: welke ontwikkeling is nog aanvaardbaar, wat kan van de landbouw, i.c. de cultuurtechniek, verwacht worden en hoe moet de natuurbescherming zich opstellen tegenover de landbouw? Een belangrĳk instrument voor het behoud van het waardevolle cultuurlandschap is het

landschapsplan, zoals dat door Staatsbosbeheer ontworpen is. De WCL is een voorstander van de toepassing van landschapsplannen bij ruilverkavelingen. In de WCL is ook gesproken over meer omvattende regionale plannen.

Het werk van de WCL ligt mede ten grondslag aan het overleg dat na 1948 gevoerd wordt met de top van de Nederlandse landbouw in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN).²⁰ Waarschijnlijk heeft de WCL ook een vormende werking gehad op de visie van Gorter, die steeds meer de spil wordt van de strategie voor het cultuurlandschap.

De WCL functioneert niet geheel zelfstandig, maar in nauwe relatie met het bestuur van de CC dat zich ook met het cultuurlandschap en de landbouw heeft bezig gehouden. Waarschijnlijk hebben ook relaties van leden van de WCL met personen en instellingen buiten de CC²¹ een rol gespeeld.

Zoals al gezegd bestaat de WCL aanvankelijk voor een groot deel uit leden van het bestuur van de CC. In het bestuur wordt af en toe gerapporteerd over de WCL. Na 1946 is er in de notulen van het bestuur van de CC echter nauwelijks meer iets te vinden over de WCL. Gedurende de hele periode houdt ook het bestuur van de CC zich op eigen wijze bezig met het cultuurlandschap en de landbouw. Zij behandelt concrete ruilverkavelingen.

De WCL houdt zich meer bezig met de algemene lijnen van de strategie met betrekking tot het cultuurlandschap. In mei 1947 wil het bestuur van de CC dat ook de WCL zich gaat bezig houden met concrete ruilverkavelingsplannen en haar adviseert over het landschappelijk aspect daarvan.²² De WCL is daar nooit aan toegekomen.

Onduidelijk is wat de CC heeft gedaan met de producten van de WCL. Opmerkelijk is dat in de notulen van het bestuur van de CC niets te vinden is van een bespreking van de urgentie-lijst van de WCL. In de Eerbeek-lezing van 1948 worden de WCL en de urgentie-lijst niet genoemd. Alleen het laatste advies van de WCL over de nieuwe ruilverkavelingswet heeft een zichtbaar effect gehad. De CC heeft dat advies bijna zonder meer overgenomen in een brief aan de minister van Landbouw.

Het weinig zichtbare effect van de WCL op de strategie van het bestuur van de CC roept twijfels op over de functie van de WCL. Haar invloed was waarschijnlijk beperkt. De landbouwstrategie werd in het bestuur van de CC uitgestippeld en uitgevoerd. De argumenten daarvoor, de verwoording van de strategie, zijn terug te vinden in de stukken van de WCL. De WCL is de plaats waar het bestuur van de CC zich af en toe, in overleg met anderen, een oordeel vormde.

De WCL markeert de periode waarin de CC het cultuurlandschap heeft ontdekt. Gorter bestrijdt dat het cultuurlandschap pas dan is ontdekt: 'het cultuurlandschap was allang een punt van zorg, maar de aantastingen escaleerden zodanig, dat de noodzaak van een effectieve bescherming "ontdekt" werd, niet het landschap zelf.'²³ Gorter heeft gelijk met zijn argument dat de CC al voor 1940 zorg besteedde aan het cultuurlandschap. Maar na 1940 is de aard van die zorg essentieel anders. Het cultuurlandschap krijgt een volwaardige plaats in de activiteiten van de CC. De naam van de CC wordt ervoor aangepast. Een speciale werkgroep wordt in het leven geroepen met het doel voor dat landschap te zorgen. Daarvoor moet wel intern verzet worden overwonnen, het doel is niet vanzelfsprekend. Er wordt gezocht naar nieuwe argumenten om de waarde van het cul-

tuurlandschap aan te geven. Schoonheid is niet meer voldoende, er zijn minder subjectieve criteria nodig zoals karakteristiecititeit. Er wordt een typologie van cultuurlandschappen opgesteld. Men heeft blijkbaar nog geen overzicht van het cultuurlandschap. Daarom moet een inventarisatie gemaakt worden, die moet leiden tot een urgentie-lijst van waardevolle cultuurlandschappen. De CC wil niet alleen de bedreigingen bestrijden, maar ook een aantal waardevolle cultuurlandschappen als geheel behouden. Het cultuurlandschap vereist een eigen wijze van behoud en daarvoor zijn nieuwe instrumenten nodig, zoals het landschapsplan.

Pas na 1940 erkent de CC de waarde van (delen van) het cultuurlandschap zodanig, dat daaraan op meer systematische, omvattende en effectieve wijze aandacht besteed wordt. De ontdekking van het cultuurlandschap is een proces dat met de instelling van de WCL wordt voltooid. Bij het ontstaan van deze strategie zijn echter ambivalenties zichtbaar geworden, die een strategische ruimte afbakenen en invullen. Deze strategische ruimte maakt een beperkt aantal heel verschillende strategische keuzen mogelijk.

2.3 De strategie voor het cultuurlandschap

De CC heeft dus met de instelling van de WCL een nieuwe strategie uitgezet. Maar hoe ziet die strategie eruit? Ik zal ingaan op haar visie op het cultuurlandschap en de cultuurtechniek, de urgentielijst en het landschapsplan, haar opstelling tegenover de cultuurtechniek en de praktijk daarvan in Twente en tenslotte het gebruik van de urgentielijst. De strategie is ingebed in enerzijds een context van andere actoren en ontwikkelingen en anderzijds in interne ambivalenties die al spelen rond de instelling van de WCL.

Context

De belangrijkste actoren in het cultuurlandschap met wie de CC in deze periode te maken heeft, zijn de overheid, de cultuurtechniek en de landbouw. Tot de overheid behoren de ministeries van Landbouw en Cultuur, een aantal diensten, zoals de Rijksdienst voor het Nationale Plan, de Cultuurtechnische Dienst en SBB, en op provinciaal niveau, de provinciale besturen en de Provinciale Planologische Dienst.

De opstelling tegenover de overheid lijkt in deze periode niet zichtbaar veranderd. Zij blijft een belangrijke instelling tot wie de CC zich steeds weer richt met allerlei wensen. Dat gebeurt via brieven (nota's/adressen) en persoonlijke contacten. Van der Kloot, secretaris van de CC tot 1947, is bijvoorbeeld de natuurbeschermingsambtenaar op OWK/OKW. Voor een deel gaat het contact via de Voorlopige Natuurbeschermingsraad. SBB is een belangrijk adres voor commentaar op ruilverkavelingsplannen en advies over landschapsplannen.

Het bolwerk van de cultuurtechnici is de Cultuurtechnische Dienst, maar ook de Heidemij en de Grontmij zijn van belang. De CC heeft daar contacten mee: Eshuis, medewerker van de Heidemij, is lid van de WCL en Ozinga, lid van het bestuur van de CC, is verbonden (geweest) met de Grontmij. Met de landbouw zijn de relaties aanvankelijk

incidenteel. Met de toenemende bemoeienis met ruilverkavelingen krijgt de CC ook te maken met de plaatselijke commissies en de landbouworganisaties.

Volgens Van der Windt (1995) past de constructieve opstelling van de CC in deze periode in een algemene koersverandering van de CC na de oorlog. De CC verbreedt dan haar blikveld. Het aantal activiteiten en thema's groeit. De basis hiervoor was al gelegd in de verbrede doelstelling die tot uiting komt in de uitbreiding van de naam in 1941. Het gaat de CC voortaan om natuurbescherming, landschapsbescherming en landschapszorg. Bovendien wil de CC zich actiever opstellen, meer overleggen met anderen en deelnemen in de planologische structuren en procedures. Het beëindigen van de oorlog draagt hiertoe bij. Enerzijds is de CC bezorgd om de gevolgen van de wederopbouw, anderzijds is er een nieuw optimisme.

Ambivalenties

In de discussie rond het besluit tot instelling van de WCL komt een aantal verschillen van opvatting naar voren.²⁴ Westhoff schrijft in december 1943 in een nota voor het bestuur van de CC dat Cleynert en Gorter aanvankelijk tegenover elkaar stonden, maar dat zij tenslotte tot overeenstemming kwamen. Hij sluit zich daarbij aan. Westhoff erkent dat cultuurlandschappen geen natuurgebieden zijn die als zodanig behandeld worden moeten worden. Wel kan verlangd worden 'dat deze gebieden beschermd worden tegen zeer ingrijpende, van boven af gedecreteerde werken als ruilverkaveling, herontginning, ontwatering op groote schaal, "daar deze werken de vernietiging van het esentieele van het gebied met zich brengen."' Westhoff citeert hier Benthem. Hij vindt, in navolging van Cleynert en Gorter, dat 'we niet alleen moeten aangeven, wat er in de "landschapsmonumenten" niet mag gebeuren, doch ook, hoe de cultuurlandschappen in hun geheel wél behandeld moeten worden.' Hij denkt dan aan een landschapsplan, zodat 'althans een geheel ontstaat, dat een harmonischen indruk maakt en waarin niet alles is opgeofferd aan winzucht en materialisme.' Westhoff pleit tenslotte, onder verwijzing naar Gorter, voor het onderscheiden van verschillende landschapstypen. Hij wil dat er een urgentie-lijst komt.

Brouwer, bestuurslid van de CC en van Natuurmonumenten, ziet er niets in. Wie pleit voor bescherming van het cultuurlandschap, verzwakt zijn standpunt voor bescherming van het natuurlandschap. Hij heeft weinig waardering voor dat cultuurlandschap, dat 'reeds zo sterk door den mensch beïnvloed [is], dat de natuurbeschermer-bioloog in deze gebieden van zijn aspiraties maar afstand moet doen ...'. Hij is bovendien negatief over de cultuurtechnici, die '...geremd (moeten) worden, aangezien zij zich blind staren op de verlaging van de kostprijs der landbouwproducten en daaraan landschapschoon en recreatie grif opofferen.' Weevers voelt ook weinig voor bemoeienis met het cultuurlandschap. Als er dan toch wat ondernomen wordt op dit gebied, dan duidelijk onderscheiden van acties voor het natuurbehoud. Hij ziet bovendien weinig mogelijkheden. Hij acht het tegengaan van grote ingrepen niet haalbaar.

Cleynert is een voorstander van bemoeienis met het cultuurlandschap. Hij verdedigt het belang van het behoud van cultuurlandschappen en het opstellen van een lijst daarvan. Hij zet zich hiermee nadrukkelijk af tegen Brouwer. Cleynert hanteert onder

meer de volgende argumenten: 80% van Nederland is cultuurlandschap. Dat cultuurlandschap is van belang 'vanwege haar schoonheid en dus vanwege haar belang voor de recreatie, het geluk en de geestelijke structuur van het volk'. Met name het Hollandse polderlandschap is van groot belang, dat 'in deze vorm vrijwel eenig op de wereld is en dat het meest eigene en meest karakteristieke deel van het Nederlandse landschap vormt'. Circa de helft van het cultuurlandschap zal in de toekomst cultuurtechnische werken ondergaan. 'Als wij ons niet bezighouden met het behoud van het cultuurlandschap, doet niemand het en dat is pas gevaarlijk: we geven daarmee ruim baan aan de cultuurtechniek om hun plannen op te stellen zonder met ons rekening te houden.' Het meest positief is echter Thijsse. Thijsse stelt dat de zorg voor de agrarische landschappen veel werk zal vragen, maar ook 'fijn gevoel, diepe overtuiging, ruim inzicht en milde menselijkheid vooral jegens de ontginners, ruilverkavelaars en dergelijk "gespuis".' Deze buitengewoon vriendelijke opstelling naar de landbouw bepaalt de hele rest van zijn brief.

'Het eerste dat wij moeten doen is in te zien, dat deze lieden geen gespuis zijn, maar dikwijls heel ernstige, goede mensen, niet ontbloot van schoonheidsdrift en zeker ook wel in staat tot belangeloosheid en zelfopoffering. ... En nu moeten wij, die de hogere belangen meenen te dienen, beginnen met die "anderen" niet te zien als "tegenstanders" maar als deelgenooten in het enigszins droevig maatschappelijk schema. Daarom zou ik alvast uit onze gedachtenwisselingen het woord "cultuursteppe" willen weren. Ik wil nog verder gaan en van onzen kant erkennen, dat een intensief bebouwd cultuurterrein toch ook dikwijls op groote schoonheid kan bogen en indrukwekkend kan getuigen van gezonde ondernemingsgeest en bewonderenswaardige techniek. Het oogstbedrijf heeft aan schoonheid niet verloren door de invoering van de moderne landbouwwerktuigen. Het "Sikkels blinken, sikkels klinken, ruischend valt het graan" is poëzie van voorheen, maar de aanblik van de forsche oogstmachines hetzij met paarden, hetzij met motortractie is niet te versmaden en dichters zullen daarvan getuigen, ... Dus wat meer wederzijdsche waardeering en hoffelijkheid en bovenal waarheid en geen angst voor het nieuwe. Ik ben nog altijd bezig sommigen van onze medestanders tot een milder opvatting te brengen tegenover broeikassen, warenhuizen, glascultuur, maar dat lukt niet.'

Cleyndert rondt de discussie af in januari 1944 met een brief aan Weevers, Westhoff, Benthem, Van der Kloot en Gorter.²⁵ Volgens hem is er 'alleen' overeenstemming over de volgende punten: 1. Het is wenselijk om enkele of meerdere van de meest typerende en vanwege landschappelijke schoonheid en/of recreatie meest belangrijke en waardevolle cultuurlandschappen te bewaren. 2. Een urgentie-lijst van de meest belangrijke cultuurlandschappen moet worden opgesteld. 3. Deze lijst ('landschapsmonumenten') mag niet worden gekoppeld aan de lijst van natuurreservaten van het Nationale Plan, omdat - volgens Weevers - beide typen terreinen heel anders beschermd moeten worden. 4. Omdat een grote lijst alarmerend zou werken, moet de lijst beperkt blijven. De vier punten vindt Cleyndert voldoende om tot de oprichting van de WCL over te gaan.

Begin 1944 heeft de CC dus een eerste strategie voor het cultuurlandschap voor ogen, maar die strategie is omgeven door ambivalenties:

- Over de waardering van het cultuurlandschap: van negatief, omdat natuurweten-

schappelijke waarden ontbreken, tot positief, vanwege zijn schoonheid, karakteristiek, eigenheid en het belang voor de recreatie en het welzijn.

- Over de mogelijkheden tot behoud: van heel pessimistisch tot heel optimistisch.
- Over de cultuurtechniek: van zeer negatief tot zeer positief.
- Over de opstelling tegenover de cultuurtechnici: van afremmen tot hen benaderen met waardering voor hun werk.

Ook tijdens de eerste vergadering van de WCL²⁶ komt een aantal strategische kwesties aan de orde, waaruit blijkt dat overeenstemming nog ver te zoeken is. De kwesties hebben betrekking op:

- de vraag wat er eerst moet gebeuren: de cultuurtechnici direct benaderen met richtlijnen óf eerst een lijst van waardevolle cultuurlandschappen opstellen;
- het probleem van de selectie en begrenzing van waardevolle cultuurlandschappen;
- de kwestie wat er in de cultuurlandschappen wel en niet mag gebeuren.

Het voornaamste dat moet gebeuren - de eerste kwestie - is volgens Van Tienhoven, interim voorzitter van de CC, de mentaliteit van de cultuurtechnici wijzigen. Op dat moment is echter al duidelijk dat de WCL eerst een lijst van de meest waardevolle cultuurlandschappen wil opstellen, zodat ze weet 'wat we eigenlijk willen beschermen'. Van Tienhoven protesteert nog: 'We moeten de cultuurtechnici ervan doordringen, dat ze het gehele landschap anders moeten behandelen.' Deze ambivalentie tussen de weg via de cultuurtechnici of via het cultuurlandschap blijkt ook uit de doelstelling van de WCL. Eerst wordt deze omschreven als het opstellen van een 'inventaris' van de meest waardevolle cultuurlandschappen. Vervolgens wordt daarvan gemaakt: 'het waken voor de schoonheid van ons cultuurlandschap'. Het belangrijkste middel daartoe is echter een studie van dat cultuurlandschap.

Een inventarisatie maken betekent waardevolle gebieden selecteren en omgrenzen. Die selectie houdt risico's in - de tweede kwestie. Van der Kloot, secretaris van de CC en hoofd natuurbescherming van het ministerie van OWK: '...is het niet ... gevaarlijk, een gedeelte te reserveeren, en daardoor te kennen te geven, dat men de rest prijs geeft? Het is beter naar maatregelen te streven, die het gehele landschap van b.v. Twente zo goed mogelijk behouden doen blijven ...' Gorter: 'Als we die urgentie-lijst indienen, moet er met dikke letters boven staan, dat wij het gehele landschap met zorg behandeld wensen te zien, zóó dat het oorspronkelijk karakter behouden blijft. Het moet duidelijk blijken dat wij slechts uit noodzaak komen met een lijst van terreinen, waarvan men moet afblijven.' Deze ambivalentie tussen het geheel willen beschermen of een selectie keert vaker terug, onder meer bij de bespreking van de urgentie-lijst in de WCL.²⁷ De derde kwestie is de vraag wat er in die waardevolle cultuurlandschappen wel en niet mag gebeuren? Volgens Gorter 'moet men van die gebieden afblijven'. Weevers acht dat niet haalbaar en Gorter erkent dat. In de tweede vergadering komt deze kwestie opnieuw aan de orde.²⁸ De discussie hierover, aangezwengeld door Van Rijsinge, leidt tot een aanpassing van de doelstelling van de WCL. Het 'waken voor de schoonheid' wordt vervangen door 'het waken tegen onnoodige aantasting'.

De kwesties hebben het karakter van ambivalenties:

- een product of proces benadering: het cultuurlandschap is het product en de cultuurtechniek is het proces. De WCL kiest voor een product benadering door het ge-

wenste landschap in kaart te brengen. Later vervangt de CC die benadering door een procesbenadering door te gaan onderhandelen met de cultuurtechnici zonder concrete kaarten op tafel.

- deze ambivalentie kan ook gezien worden als een landschap- versus mensgerichte benadering: bepaalt het perspectief op het landschap de wijze waarop de mensen (cultuurtechnici) zich moeten aanpassen of bepaalt de mogelijke aanpassing van de mensen het gewenste landschap. De WCL kiest voor de landschapsbenadering, maar vervangt die later door een meer mensgerichte benadering.
- de kwestie van de prioritering: alles willen beschermen of een selectie van de meest waardevolle gebieden. De WCL kiest voor een prioritering, ondanks bezwaren daartegen. Steeds wanneer de CC een inventarisatie van waardevolle gebieden presenteert, doet deze kwestie zich voor.²⁹
- de ambivalentie van conservering of ontwikkeling. Hoewel aanvankelijk gericht op conservering, kiest de WCL al snel voor geleide of aangepaste ontwikkeling.

Natuurlandschap en cultuurlandschap

De discussie in het bestuur van de CC over het vraagstuk van het cultuurlandschap wordt begin 1944 afgesloten met enkele conclusies van Cleynert, waarin hij een onderscheid maakt tussen natuurlandschap en cultuurlandschap. Ze hebben verschillende waarden en vereisen elk een eigen vorm van behoud.

Het onderscheid tussen beide typen landschap is uitgewerkt door Westhoff.³⁰ Natuurlijke landschappen zijn landschappen waarin de mens weliswaar invloed uitoefent, maar 'de oorspronkelijk bepaalde "natuurlijke" factoren drukken hier toch in veel sterkere mate hun stempel op het landschap dan de op een doel gerichte invloeden van den mensch'. Een 'echt cultuurlandschap' is een landschap, 'waar een door de mens bepaald gewas wordt gekweekt, dat vaak van nature niet in ons land thuishoort, waar dit gewas het uiterlijk van het landschap bepaalt en waar de grond door regelmatige bewerking (ploegen, mesten e.d.) zijn oorspronkelijk karakter geheel heeft verloren'. Echte cultuurlandschappen zijn tuinbouwgebieden, akkers, weiden, bemeste hooilanden, plantsoenen, naaldbossen en sommige loofbossen. Het gaat de WCL om de echte cultuurlandschappen, uitgezonderd de bossen omdat die door het Nationale Plan als natuurgebieden worden beschouwd.

Het verschil tussen natuurlandschap en cultuurlandschap komt tot uiting in de criteria waarmee deze landschappen gewaardeerd worden en in de zorg die er aan besteed moet worden. De waarde van natuurterreinen wordt uitgedrukt in criteria als natuurwetenschappelijke waarde en unieke betekenis. De waardering van het cultuurlandschap berust op andere criteria: karakter, eigenheid, schoonheid en 'het belang voor de recreatie, het geluk en de geestelijke structuur van het volk', zoals Cleynert het uitdrukt.³¹

Een belangrijk verschil tussen beide typen landschap betreft de natuurwetenschappelijke waarde. Het cultuurlandschap kan, volgens Westhoff in 1944, ook natuurelementen bevatten, die zelfs karakteristiek voor dat landschap kunnen zijn, zoals reliëf, bosjes, poeltjes, vennen, dode rivierarmen en beekdalen.³² Benthem (1949) rekent in 1945 bepaalde cultuurlandschappen zelfs tot het 'nationaal natuurbezit'. Maar tussen 1944 en

1949 verdwijnt de natuurwetenschappelijke waarde van cultuurlandschappen uit de argumentatie van de WCL en de CC. In zijn Eerbeek-lezing uit 1948 benadrukt Gorter het onderscheid tussen natuurgebied en cultuurlandschap.³³

In de jaren veertig zijn natuurbehoud en landschapszorg twee heel verschillende activiteiten geworden, die betrekking hebben op verschillende typen landschap, enerzijds de woeste gronden of gebieden met een zekere mate van ongereptheid en anderzijds de cultuurlandschappen. Zelfs de verantwoordelijkheid voor deze gebieden is gesplitst. De CC houdt zich wel met beide activiteiten bezig, maar de WCL is er speciaal voor de cultuurlandschappen en Natuurmonumenten voor de natuurgebieden. In die tijd (1947) wordt binnen SBB de afdeling Natuurbescherming en Landschapsverzorging gesplitst in een afdeling Natuurbescherming en een afdeling Landschapsverzorging (Gorter, 1986).

Oud en nieuw landschap

Het zijn met name de oude cultuurlandschappen die hoog gewaardeerd worden. Voor het nieuwe landschap bestaat aanvankelijk weinig waardering. Bijhouwer (1947) spreekt van een ‘cultuursteppe’ en Westhoff van een ‘karakterloze cultuursteppe’.³⁴ Bijhouwer bedoelt daar landschappen mee zoals de ‘open, kale en nuchtere landschappen’ van het type Haarlemmermeer en IJpolders. ‘Doodsch en afstootend is dit land, maar welvarend.’ Tegenover de cultuursteppe staat ‘het oude land, met grilligheid en schilderachtigheid, met resten bosch en houtwal, met slingerende beek en waterplas, waar niet alles is uitgerekend, maar gezelligheid en burenhulp heerschen.’ Maar landbouwkundig is dit land ‘beneden peil’. Hij voorziet een sombere toekomst met ‘de cultuursteppe Nederland’.

Uit de herformulering van het doel van de WCL, waken tegen ‘onnodige’ aantasting, blijkt dat men de aanpassing van het landschap tot op zekere hoogte aanvaardt. Westhoff: ‘... het (is) volstrekt niet onze bedoeling, de cultuurlandschappen tot museumstukken te maken. Het menselijk bedrijf moet er, als voorheen, zooveel mogelijk ongehinderd zijn gang kunnen gaan. ... Slechts willen wij het uitvoeren van werken in bepaalde zeer fraaie en karakteristieke cultuurlandschappen tegengaan en de karakteristieke elementen van het landschap behouden ...; in de overige gebieden hopen wij althans de meest ernstige gevolgen van bedoeld ingrijpen te kunnen voorkomen en tevens te kunnen bereiken, dat hetgeen nieuw ontstaat, ook aan aesthetische eischen zal voldoen.’³⁵

De WCL wil zelfs meewerken aan het inrichten van geheel nieuwe landschappen die ontstaan door inpoldering van het IJsselmeer en de Biesbosch. Bijhouwer (1948) vraagt zich af: ‘Moet een landbouwkundig-technisch perfect gebied altijd kaal en onherbergzaam zijn, of voert misschien een hogere redelijkheid weer tot een bewoonbaar, menswaardig of zelfs schoon landschap?’ Voor een antwoord grijpt hij terug op een beginselverklaring van de Contact-Commissie in Natuur en Landschap, waarin gepleit wordt voor een ‘gulden middenweg’ tussen natuurbehoud en modern cultuurlandschap. Die gulden middenweg bestaat uit onder andere het ‘aanbrengen, in nieuwe of totaal gerevideerde landschappen, van beplantingen “in volle glorie op de juiste plaatsen”’. Dat de opstelling van de natuurbescherming veranderd is, geeft Benthem aan met: ‘Beter dan in de vervulling van een eeuwige Cassandra-rol kan de activiteit der na-

Box 2.1. Typologie van cultuurlandschappen³⁶

- I. Oude cultuurlandschapstypen, ontstaan vóór ca 1500 n.C.
 1. Esdorpenlandschap
 2. Oude-hoevenlandschap
 3. Terpenlandschap
 4. Stroomruggenlandschap
 5. Slagenlandschap.
- II. Jonge cultuurlandschapstypen, ontstaan sinds ca 1500 n.C. en voornamelijk na 1850.
 6. Landschap der droogmakerijen en bedijkingen
 7. Landschap der veenkoloniën
 8. Landschap der zandgraverijen
 9. Landschap der heide-ontginningen
- III. 10. Het Zuidlimburgse heuvellandschap

tuurbescherming zich uiten in een doelbewuste deelneming aan de komende vormgeving van het landschap.' In de 'Eerbeek-lezing' van Gorter wordt deze constructieve opstelling verder uitgewerkt.

De urgentie-lijst

De WCL heeft een inventarisatie gemaakt van waardevolle cultuurlandschappen. Aan de hand van deze inventarisatie is het mogelijk om een scherper beeld te krijgen van waar het de WCL om gaat. Om de inventarisatie mogelijk te maken heeft de WCL eerst een typologie van cultuurlandschappen opgesteld (zie box 2.1).

Al in 1943 presenteert Westhoff een eerste lijst met landschapsmonumenten³⁷. In 1946 stelt een kleine commissie van de WCL, bestaande uit Bijhouwer, Van Rijsinge en Westhoff, tijdens drie z.g. 'urgentievergaderingen', een urgentie-lijst op met cultuurlandschappen 'die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven'. Een later aangepaste versie is opgenomen in bijlage 1. De urgentie-lijst bevat 61 gebieden, die ook op een kaart zijn weergegeven (bijlage 2). Verder bevat de lijst een beperkt aantal gebieden die nader bekeken zouden moeten worden. Bij de urgentie-lijst hoort een pre-advies dat gaat over de wijze waarop de gebieden van de lijst al dan niet behandeld zouden moeten worden. De urgentie-lijst en het pre-advies zijn aanvankelijk niet voor publikatie bedoeld³⁸, maar worden later toch aangeboden aan de Voorlopige Natuurbeschermingsraad.

Om welke landschappen gaat het nu? Hoewel een motivatie voor de selectie ontbreekt, geeft de urgentie-lijst zelf wel een beeld. De lijst omvat een ruime selectie esdorpenlandschappen. In het preadvies wordt het esdorpenlandschap als voorbeeld uitvoerig besproken. Er zijn weinig veenweidepolders opgenomen, met name in Zuid-Holland,

Westfriesland en Friesland is bijna niets geselecteerd. In de bespreking van de lijst wordt dat ook toegegeven, men acht deze polders niet bedreigd. De selectie van jonge cultuurlandschappen is zeer beperkt. Daarbij ontbreken de moderne polders. De Beemster en de Wieringerwaard zijn wel op de kaart ingetekend, maar op de lijst zijn ze in tweede instantie geschrapt. Ook zandafgravingen en heideontginningsgebieden, die wel in de typologie zijn opgenomen, ontbreken. Er zijn weinig uiterwaarden van de grote rivieren opgenomen. Verreweg de meeste gebieden behoren tot de oude cultuurlandschappen, met name het esdorpenlandschap, het oude hoevenlandschap en het slagenlandschap.

Landbouw als cultuurtechniek

De WCL en de CC zien de landbouw vooral als cultuurtechniek en belangrijke actoren in het cultuurlandschap zijn de cultuurtechnici. In de eerste discussies over het cultuurlandschap, halverwege 1943, zijn de activiteiten waar de CC zich druk over maakt die van de cultuurtechniek, en de tegenstanders zijn de ontginners en de ruilverkavelaars. Wanneer Benthem een concept artikel schrijft om de WCL te presenteren, is het de cultuurtechniek die het landschap schaadt.³⁹ Het artikel is bedoeld om de cultuurtechnici te beïnvloeden. Wanneer de WCL wil uitbreiden met iemand uit 'landbouwingen', wordt dat Eshuis, secretaris van de afdeling ruilverkaveling van de Ned. Heide Mij. Zelfs de Eerbeek-lezing van Gorter uit 1948 richt zich in belangrijke mate op de cultuurtechniek en de cultuurtechnici.

De cultuurtechniek krijgt wel een andere betekenis in deze tijd. De aandacht verschuift van ontginning naar ruilverkaveling. Voor een deel is dat een reactie op de landbouwpolitiek. Mansholt, toenmalig minister van Landbouw, stelt al in 1946 dat er niet veel meer ontgonnen kan worden en dat de laatste resten woeste grond gespaard dienen te blijven (Anon., 1947). Het landbouwbeleid gaat zich richten op de ontwikkeling van de bestaande landbouwgronden en daarmee op ruilverkaveling. De CC volgt deze beleidsontwikkeling om twee redenen. Ten eerste is de CC er niet gerust op dat deze beleidsverandering voldoende effect zal hebben op de bescherming van de woeste gronden (Anon., 1947). Zij gaat daarom zelf pleiten voor cultuurtechnische verbetering van het bestaande cultuurlandschap, zodat de noodzaak van ontginning van de laatste resten natuurgebied minder groot wordt (Gorter, 1986). Ten tweede vormt de cultuurtechnische ontwikkeling een bedreiging van het waardevolle cultuurlandschap.

Voor ander aspecten van de landbouw heeft men nog nauwelijks oog, zoals voor de boer en zijn agrarisch bedrijf, de technische ontwikkeling daarin, de agribusiness, de sociaal-economische landbouwpolitiek en marktontwikkelingen. In zijn interview kon Gorter dan ook zeggen dat hij voor 1954 op het gebied van de landbouw 'een volledige leek' was, 'Verstand van de landbouw had ik absoluut niet.'

De gewone agrarische bedrijvigheid geeft in de ogen van de WCL geen problemen. Gorter in hetzelfde interview: 'Er was toen geen intensieve landbouw. Met de weidevogelgebieden van de Zaanstreek en Eemland was niets aan de hand.' En: 'We hadden er helemaal niet zoveel moeite mee. De bestrijdingsmiddelen moesten nog grotendeels uitgevonden worden. De mechanisering van de landbouw stond nog in de kinder-

schoenen. Bodemerosie was wel een probleem. Kunstmestgebruik vonden we ook niet erg, mits de kunstmest maar niet in onze voedselarme heideplassen waaide. De ontwatering was wel een punt.'

Voor zover andere aspecten van de landbouw genoemd worden, worden ze in verband gebracht met de kritiek op de cultuurtechniek of met de mogelijkheid tot het verwerven van grond. Problematische ontwikkelingen als het verdwijnen van houtwallen, ontwatering, bodemerosie, toenemend gebruik van mest, dat overwaait naar woeste gronden of blauwgraslanden, en meer in het algemeen productieverhoging worden vaak vertaald in een standpunt over ruilverkaveling. Wanneer in de WCL de problematiek van de bodemerosie wordt besproken, roept dat de vraag op of de WCL zich wel met dergelijke landbouwproblemen moet bezighouden. Omdat er een verbinding gelegd kan worden met negatieve gevolgen voor flora en fauna en met ruilverkaveling als oorzaak, herkent men ook een eigen belang.⁴⁰ Een ander voorbeeld, de WCL is positief over de nieuwste Amerikaanse combines, omdat deze heel wendbaar zijn, 'zodat voor het maaien niet alles rechtgetrokken hoeft te worden'.⁴¹

De aandacht voor de boer is maar beperkt. Voor de aankoop van reservaten en het beheer daarvan is Natuurmonumenten in zekere mate afhankelijk van boeren. Het gaat daarbij echter steeds om contact met individuele boeren. Het leidt niet tot een uitgewerkte visie op de positie en functie van de boer. Zelfs in zijn Eerbeek-lezing gaat Gorter nauwelijks in op de landbouw als bedrijfstak en op de positie van de boer.

Erkenning noodzaak tot ontwikkeling

De waardering voor de cultuurtechniek en de cultuurtechnici is aanvankelijk zeer negatief. Typerend zijn kwalificaties voor het cultuurlandschap dat het resultaat is van de cultuurtechniek, zoals 'karakterloze cultuursteppe'.⁴² De negatieve waardering blijft, maar daarnaast kan men zich ook meer of minder optimistisch uitlaten. De WCL ziet mogelijkheden om iets positiefs te bereiken en tot samenwerking te komen met de cultuurtechnici. Benthem pleit voor 'een op constructieve wijze deelnemen van de "landschapszorg" aan de opbouw van het cultuurlandschap'.⁴³

Verschillende motieven spelen waarschijnlijk een rol bij deze positieve opstelling. Ten eerste erkent men de onvermijdelijkheid van de landbouwkundige ontwikkeling. Ten tweede, het ruilverkavelen zelf staat niet ter discussie, men wil alleen dat sommige cultuurlandschappen worden ontzien, dat er zorg aan het landschap besteed wordt en dat de natuurbescherming invloed krijgt. Een derde motief voor een positieve opstelling is de hoop daarmee de ontginningen te stoppen.

Positieve of negatieve standpunten over de landbouw als ambacht en over de functie van de landbouw voor de voedselvoorziening, de handel of de wederopbouw heb ik niet gevonden. De mening over de boer is soms negatief, soms positief. Bijhouwer verwacht nog veel van 'het enthousiasme der mensen zelf' en van 'de liefde van de plaatselijke bevolking'. Maar Benthem spreekt van 'een zich wijzigende mentaliteit der boerenbevolking, waardoor ons landschap in verval raakt.' En Gorter zegt dat hij 'bij de boeren van tegenwoordig de liefde voor het landschap mist'.⁴⁴ Later laat Gorter zich uitgesproken positief uit over boeren.⁴⁵ In zijn interview ontkent Gorter een ambivalente houding

tegenover boeren. 'Ik wil dat geen ambivalentie noemen. ... Ik heb nooit veel discussies over dat punt meegemaakt. We waren het er over eens dat boeren aardige mensen zijn, maar dat je maar weinig met ze bereikt als ze echt andere belangen hebben. Het hing ook van de streek af. En neem ze het eens kwalijk. Ze komen natuurlijke ook op voor hun belangen.'

Landschapsplan centraal

De WCL heeft veel aandacht besteed aan het instrumentarium voor het behoud van waardevolle cultuurlandschappen. Ze wordt echter zelden heel concreet. Het praktische werk wordt vooral vanuit het bestuur van de CC ondernomen. Als instrumenten zijn genoemd: de aanduiding landschapsmonument, het landschapsplan, het regionaal ontwikkelingsplan, de beperkte ruilverkaveling en het constructieve overleg.

Het begrip 'landschapsmonument' wordt al in het bestuur van de CC gehanteerd voordat de WCL is ingesteld. Reeds in 1943 heeft Westhoff een 'ontwerplijst van landschapsmonumenten' opgesteld.⁴⁶ In de eerste vergadering van de WCL zijn landschapsmonumenten de 'allerbelangrijkste landschaps-objecten', die in een urgentie-lijst moeten worden opgenomen. Men gebruikt de term echter weinig. Gorter gebruikt het weer wel in zijn Eerbeek-lezing.⁴⁷ Wellicht zijn de negatieve reacties op het voorstel van Gorter om Twente, dat hij een monument noemde, tot nationaal park te maken (Gorter, 1986) van invloed geweest op het beperkte gebruik van dit begrip. Als instrument heeft het in deze periode weinig waarde gehad.

Belangrijker is het instrument landschapsplan. Het is een instrument voor de landschapszorg. Het landschapsplan en de landschapszorg worden in bijna alle stukken van de WCL genoemd. In de WCL wordt het gekoppeld aan een constructieve opstelling tegenover de cultuurtechniek, de bereidheid tot samenwerking met agrariërs en een optimistische verwachting van de mogelijkheden om een synthese tussen landbouw en landschap tot stand te brengen. De belangstelling voor dit instrument sluit aan bij het gebruik ervan door SBB. Na 1940 wordt de landschapsverzorging en de ontwikkeling van landschapsplannen een steeds belangrijker taak voor SBB. Vanaf 1943 is Benthem daar bij betrokken. In 1950 krijgt hij de leiding van de afdeling Landschapsverzorging. Landschapsplannen zijn, volgens Benthem (1947), niet alleen van belang voor de wederopbouw van verwoest land, maar ook voor de verbetering ('verheffing') van gebieden die landschappelijk gedegenereerd zijn en voor het behoud van waardevolle oude cultuurlandschappen. Benthem denkt daarbij niet aan 'conserveering' in de zin van onttrekken aan de landbouw. 'Het cultuurlandschap van Nederland heeft ten allen tijde een sterk dynamisch karakter bezeten, ...'

Als de Ruilverkavelingswet herzien gaat worden, wil de WCL een wettelijke regeling van de landschapszorg en het landschapsplan. In een nota voor de WCL pleiten Benthem en Gorter voor een gelijkwaardige behandeling van natuur en landschap en van de landbouw in het kader van de ruilverkaveling.⁴⁸ Zij willen daarvoor regelingen in de agrarische wetgeving zelf en niet (alleen) in de in voorbereiding zijnde Natuurbeschermingswet. Die keuze maken ze om praktische redenen, landschapsverzorging in het kader van de ruilverkaveling is immers alleen mogelijk indien de ruilverkavelingsproce-

dure daarop is afgestemd. Maar ook 'psychologische' overwegingen spelen een rol. In landbouwkringen is men veelal geneigd landschapsverzorging te zien als 'een vreemd element, dat van buitenaf wordt opgelegd.' Deze barrière wil men doorbreken door de zorg van natuur en landschap in de agrarische wetgeving zelf te laten opnemen, zodat 'een goede landschappelijke behandeling wordt gezien en erkend als onafscheidelijk verbonden met dat van de agrarische ontwikkeling.'

Bentham en Gorter willen het volgende: 1. Er moet een landschapsplan komen, dat niet alleen de beplanting regelt, maar ook invloed heeft op de tracering van wegen en waterlopen, het bodemreliëf en het bodemgebruik. 2. Het opmaken van de plannen, in het bijzonder een landschapsplan, mag niet alleen aan de plaatselijke commissie worden overgelaten. 3. Er moeten mogelijkheden komen voor het behoud van natuurgebieden en landschapselementen, onder meer de mogelijkheid gebieden buiten de ruilverkaveling te houden, gebieden toe te wijzen aan de staat, een openbaar lichaam of een natuurbeschermingsvereniging. De 5%-regeling⁴⁹ moet daarvoor worden versoepeld. Toewijzing aan particuliere eigenaren moet gepaard gaan met de verplichting tot instandhouding (tegen vergoeding). 4. De mogelijkheden tot kavelruil moeten versoepeld worden.

Deze nota blijft een tijd liggen, onder meer vanwege onenigheid met Eshuis over de verdere uitwerking ervan.⁵⁰ In 1950 wordt de discussie over de herziening van de ruilverkavelingswet weer opgepakt. De hierboven genoemde eisen, met name ten aanzien van het landschapsplan, keren terug en worden opgenomen in een brief van de CC over de ruilverkavelingswet.

Het landschapsplan is dus niet alleen maar een kaart met beplantingen. Het is omgeven met voorwaarden. Het plan moet een dynamische ontwikkeling van de landbouw niet uitsluiten, hoogstens reglementeren. Het moet tot stand komen in samenwerking met cultuurtechnici en boeren. Anderzijds mag het plan ook niet het toevallig resultaat zijn van de aanwezige krachtsverhoudingen. Daarom moet het plan in de wet vastgelegd worden en moet de invloed van de boeren beperkt worden ten gunste van die van de natuurbescherming.

Het landschapsplan is een vrij technisch plan. De WCL wil echter meer, met name aandacht voor alternatieve technieken voor het agrarisch bedrijf en de cultuurtechniek, zodat ook een andere vorm van ruilverkaveling mogelijk wordt.⁵¹ Moderne combines zouden een minder rechthoekige percelering toelaten. Coöperatief gebruik van machines zou kleinere bedrijven een kans geven en minder schaalvergroting nodig maken. Handhaven van houtwallen zou gunstig zijn, omdat daarmee erosie voorkomen zou kunnen worden. Door op deze wijze aandacht te besteden aan de agrarische bedrijfsvoering, zou een eenvoudiger, beperkter ruilverkaveling mogelijk zijn. Het idee verdwijnt al snel van tafel, omdat zoiets wettelijk niet mogelijk zou zijn. De Ruilverkavelingswet schrijft precies voor hoe een ruilverkaveling uitgevoerd moet worden.

Het idee van een alternatief plan laat de CC echter niet los. Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Twente wil de CC dat er een ontwikkelingsplan voor dat gebied komt. Gorter stelt voor, dat de WCL een 'modelruilverkaveling' maakt voor een deel van NO-Twente.⁵² Daarin zou de CC moeten laten zien 'hoe het o.i. wel kan en moet'. Het plan mislukt uiteindelijk.

Met de aandacht voor het landschapsplan en de poging een eigen modelruilverkaveling te ontwerpen, concentreert de CC zich steeds meer op het ruilverkavelingswerk. In 1947

besluit de CC zich systematischer met advisering over ruilverkavelingen bezig te houden, aansluitend op het werk van de Voorlopige Natuurbeschermingsraad (VNBR). De WCL zou over het landschappelijk aspect moeten adviseren. Dat laatste komt er niet van. De VNBR neemt deze taak op zich, op verzoek van de CC. Ruilverkavelingen vullen, naast andere ingrepen, steeds meer de agenda van de CC. Het cultuurlandschap daarbuiten, dat niet door grootschalige of plotselinge ingrepen wordt bedreigd, verdwijnt langzaam uit het zicht.

Box 2.2. Twente (Michels, 1992a)

Eind 1946 vindt in het bestuur van de CC een discussie plaats over de relatie met de landbouw.⁵³ Cleyndert en Ozinga pleiten voor meer overleg met de landbouw. Ozinga is afkomstig uit de landbouwwereld (Grontmij) en dan juist lid geworden van het bestuur van de CC. Maar Van Tienhoven twijfelt aan de zin van dergelijk overleg en Westhoff wijst op het gevaar van de boeren. In Twente hebben boeren, daartoe aangezet door hun voorman Engelbertink, zonder toestemming gronden van het Nationale Plan⁵⁴ ontgonnen. Ozinga wil meer in het bijzonder overleg over de normalisatie van de Dinkel. Van Rijsinge daarentegen wil principieel stelling nemen tegen beeknormalisaties.

Voor Ozinga is deze discussie, hoewel er geen duidelijke besluiten genomen zijn, aanleiding om namens het bestuur van de CC een voorstel te doen aan Provinciale Waterstaat (PW) van Overijssel om een plan voor het Dinkelgebied te maken.⁵⁵ Het plan zou gemaakt moeten worden door een 'planbureau' dat is samengesteld uit het Waterschap, de CC en de Grontmij en met Provinciale Waterstaat (PW) als supervisor. De CC zou hiermee, volgens Ozinga, een poging willen doen om 'direct in het eerste stadium reeds een nauwe samenwerking tot stand te brengen tusschen alle belanghebbenden.' Het zou als een voorbeeld voor elders moeten dienen. Uitgangspunt is dat de CC erkent dat de cultuurtoestand van bepaalde gedeelten van Twente verbeterd moet worden.

Gorter voelt hier echter niets voor en vindt dat Ozinga te hard van stapel loopt en te ver gaat.⁵⁶ 'Ozinga stelt er persoonlijk veel eer in ... natuurbeschermers en cultuurtechnici met elkaar te verzoenen. In principe is hiervoor natuurlijk alles te zeggen, doch ik vrees, dat Ozinga daarbij wel eens te hard van stapel loopt en ik vraag mij af of hij daarbij aan de cultuurtechnici niet zekere toezeggingen doet, dat hij zal trachten de Contact-Commissie ervan te weerhouden om al te vérgaande eischen te stellen.' Gorter is bang al in een vroeg stadium gebonden te worden. 'Ik acht het gevaar van het door Ozinga voorgestelde planbureau, dat de personen, die voor de CC hieraan deelnemen waarschijnlijk reeds in de eerste ronde door de cultuurtechnici van de sokken zullen worden gepraat en dat het voor ons ... uiterst moeilijk zal zijn om ... bezwaren tegen de plannen in te brengen, die dan immers met medewerking van de CC zullen heeten te zijn opgemaakt.' Gorter wil liever alleen gegevens aan PW beschikbaar stellen en later de plannen van PW beoordelen. De CC behoudt dan de mogelijkheid om met alle mogelijke middelen tegen de plannen te ageren. Gorter

Twente

Twente is het toneel waar de strategie voor het cultuurlandschap in praktische zin tot ontwikkeling komt met vergaande gevolgen voor de jaren die volgen (zie box 2.2).

In korte tijd verandert de opstelling van de CC. De CC wil eerst alleen een strategie van pure sectorale belangenbehartiging volgen. Later is ze bereid die strategie aan te passen. Ze wil dan zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen van een integraal

heeft er ook bezwaar tegen om in een brief aan PW te verklaren dat de CC ervan overtuigd is dat de cultuurtechnische toestand verbeterd moet worden, zoals Ozinga wil. Het bestuur van de CC deelt de bezwaren van Gorter.⁵⁷ Er moet een werkgroep van de CC komen die alleen gegevens beschikbaar stelt en de plannen die door PW Overijssel worden opgesteld van commentaar voorziet. De CC wil dus op dat moment niet zelf de verantwoordelijkheid op zich nemen om een plan op te stellen. Ozinga is het niet eens met dit besluit.⁵⁸ Hij vindt de voorgestelde werkwijze een 'verslechtering' van het oorspronkelijke plan van de CC. Dit is 'het paard achter de wagen spannen'. De CC verandert snel van opstelling. In maart 1947 stelt de CC aan het provinciebestuur van Overijssel voor om zelf een 'ontwikkelingsplan' voor het stroomgebied van de Dinkel te maken, 'waarbij getracht zal worden zoowel aan de agrarische als aan de natuurbeschermingsbelangen recht te doen.'⁵⁹ Voor dit plan moet een werkgroep ingesteld worden, die zal bestaan uit enkele leden uit de kring van de CC, iemand van de Grontmij (voor de deskundigheid) en drie ambtelijke adviseurs (SBB, CD en PW). CD en SBB weigeren echter een adviseur te leveren, omdat zij vinden dat er een vertegenwoordiger van de landeigenaren, i.c. de boeren, in de werkgroep thuis hoort.

De CC heeft daar grote problemen mee. De meningen zijn verdeeld. Gorter wil wel enkele boeren als adviseur aan de werkgroep toevoegen. Engelbertink zou als hun vertegenwoordiger in de werkgroep kunnen worden opgenomen. Westhoff is tegen opname van Engelbertink, zelfs als adviseur. Om tot een oplossing te komen over de boerenvertegenwoordiging in de werkgroep wil de CC dat Ozinga en Westhoff met Engelbertink gaan praten. Gorter probeert Westhoff te overtuigen van deze benadering. 'De Twentse boeren zullen onze ideeën nooit slikken, wanneer zij het gevoel hebben, dat deze hun van buitenaf zijn opgelegd. Te veel heeft men gemeend vanuit Den Haag alles te kunnen regelen. Daarbij is de psychologische fout begaan, dat men de boeren te weinig het gevoel heeft gegeven, er zelf aan mede te werken. Wanneer zij dit gevoel wel hebben, zullen zij zich eerder bij ons plan aansluiten, anders zullen zij de zaak gaan saboteren. ... Zij moeten er namelijk van overtuigd raken, dat wij niet irreëel zijn en dat wij niet à tort et à travers alles willen laten zoals het is.'⁶⁰

Engelbertink is wel bereid tot overleg, maar wil uiteindelijk eerst overleg op landelijk niveau tussen landbouw en natuurbescherming om spelregels af te spreken. Dat leidt tot de instelling van de COLN in 1948. Ondanks pogingen van Ozinga, als beoogd voorzitter, lukt het niet om een regionale werkgroep voor Twente op te richten met vertegenwoordigers van de boeren.⁶¹

plan voor natuurbescherming en landbouw in samenwerking met cultuurtechnici. Eerst nog zonder en later ook met boeren.

Deze verschuiving betekent niet alleen een strategische verandering in de specifieke situatie van Twente. Ze werkt ook door in de algemene visie op de landbouw. De Eerbeek-lezing van Gorter in 1948 over landbouw en natuurbescherming is het product van die verschuiving. Het gaat dus om een algemene verandering in strategie tegenover de landbouw.

De verschuiving gaat gepaard met onderlinge tegenstellingen. Eerst tussen Ozinga enerzijds en Gorter en de rest van de CC anderzijds. Later tussen Ozinga en Homan, bij de voorbereiding van de stellingen over de verhouding landbouw en natuurbescherming, welke ten grondslag liggen aan de Eerbeek-lezing van Gorter (zie verder). Ozinga wil steeds een stap verder gaan dan de rest in het aangaan van overleg met de boeren en in het rekening houden met hun belangen.

De WCL speelt in deze praktische strategie-ontwikkeling geen direct zichtbare rol. Opmerkelijk is echter dat de opstelling van de CC in het begin van de bemoeienis met Twente veel terughoudender is tegenover samenwerking met de landbouw dan uit de stukken van de WCL spreekt. In visie zijn WCL en CC al verder op weg naar de landbouw dan in de praktijk.⁶²

Urgentie-lijst geen leidraad

Hoe moeizaam de praktijk van de strategie voor het cultuurlandschap is blijkt niet alleen in Twente, maar ook bij het gebruik van de urgentie-lijst. Wat de CC met de urgentie-lijst doet, is niet duidelijk. In de notulen van de CC is over de behandeling van de urgentie-lijst en het pre-advies niets te vinden. In het jaarverslag over de periode 1947-1949 wordt wel melding gemaakt van de productie van de kaart, maar er wordt niet vermeld hoe deze verder is gebruikt.

De urgentie-lijst heeft waarschijnlijk wel effect gehad op de bemoeienis van de CC met het cultuurlandschap zoals in de COLN en in de Voorlopige Natuurbeschermingsraad. Maar dit effect lijkt beperkt. Ook buiten de CC is de lijst waarschijnlijk niet of nauwelijks gebruikt.⁶³

In de jaarverslagen van de CC wordt steeds een lijst opgenomen van gebieden waar de CC zich op een of andere wijze, vaak jaren lang, mee bezig houdt. Van de cultuurgebieden die in het jaarverslag over 1947 - 1949 genoemd worden, komt slechts een zeer klein deel voor op de urgentie-lijst. Cultuurlandschappen die wel genoemd worden maar niet op de lijst voorkomen zijn onder meer het plassegebied met aangrenzende oevergebieden van NW-Overijssel, het ruilverkavelingsgebied Staphorst, de donken in de Alblasserwaard, diverse beekdalen en de Kempen.

Vervolgens komen in de COLN een aantal gebieden aan de orde waar zich problemen voordoen tussen landbouw en natuurbescherming. Een groot deel daarvan ligt in Twente. Twente is wel een van de urgentiegebieden.

Echter, niet alle cultuurgebieden die de COLN behandelt, komen voor op de urgentie-lijst. Het gaat om cultuurgebieden die bedreigd worden en tegelijk zo waardevol geacht worden dat actie moet worden ondernomen, zoals Ankeveen-Kortenhoef en de bollen-

streek. De urgentie-lijst is blijkbaar niet compleet en evenmin actueel. Verreweg de meeste gebieden op de urgentie-lijst komen niet aan de orde in de COLN (Michels, 1992b). Wat voor het optreden van de CC in de COLN geldt, blijkt algemeen te gelden. Verreweg de meeste gebieden op de urgentie-lijst komen tot en met 1969 niet voor op de agenda van de CC (48 van de 63). Tegelijk blijkt dat de meeste cultuurlandschappen waar de CC zich in die periode wel mee bezighoudt niet voorkomen op de urgentie-lijst (24 van de 39) (Michels, 1992b).

Een reden voor deze inconsistentie in de strategie van de CC zou kunnen zijn dat deze gebieden niet altijd direct bedreigd worden, hoewel dat wel een criterium voor de WCL was. Er zijn echter gebieden van de urgentie-lijst die in de periode 1947 - 1969 geen aandacht hebben gekregen, en die later bij de nieuwe inventarisatie van waardevolle landschappen in 1968 (Gorter, 1970) niet meer vermeld worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele landschappen in Groningen en Friesland langs de Waddenzee (N. Hoendiep + N. Damsterdiep en Fivelingo (met het Reitdiepdal) in Groningen; het Terpengebied van Dokkum richting Hooge Beinum in Friesland). Achteraf gezien zijn deze gebieden blijkbaar niet zo waardevol, als de WCL in 1946 meende. Het kan ook zijn, dat ze geleidelijk aan in waarde achteruit gegaan zijn, zonder dat de CC daarin aanleiding zag om actief te worden.

De urgentie-lijst van 1947 is dus maar in een beperkte mate een leidraad geweest voor de bemoeienissen van de CC met het cultuurlandschap en de landbouw. Als de urgentie-lijst al bedoeld is als een plan voor handelen, dan is de strategie van de CC na de ontwikkeling van dit plan weinig consistent geweest. Als deze strategie om andere redenen wel als consistent beschouwd kan worden, dan is de urgentie-lijst niet het richtinggevende plan geweest.

Achteraf zal Gorter er over zeggen dat de urgentie-lijst 'niet zo'n boeiende kaart' was. De waarde van de genoemde landschappen was wel bekend. De WCL wilde eerst een veel gedetailleerder kaart maken, maar dat lukte om een of andere reden niet. De aandacht van de CC ging uit naar de gebieden die het meest bedreigd werden. 'We werden steeds van een normaal programma afgeleid doordat we steeds waardevolle gebieden moesten wegslepen voor de poorten van de hel.'

2.4 Ontwikkeling in strategie

De strategie voor het cultuurlandschap van de CC heeft een ontwikkeling doorgemaakt tussen 1943 en 1950. Ontwikkeling is daarbij een proces van continuïteit en verandering. Beide aspecten van ontwikkeling kunnen geïllustreerd worden aan de hand van twee documenten van de CC over het cultuurlandschap. Het eerste document is wat ik hier noem de 'WCL-mededeling' uit 1944 (Anon., 1944). De CC presenteert hierin de WCL in haar eigen blad. Het tweede document is de Eerbeek-lezing van Gorter uit 1948, waarin de CC voor het front van de landbouworganisaties een aantal stellingen presenteert die een kader moeten vormen voor verdere samenwerking met de landbouw.⁶⁴

In het voorgaande is al aandacht besteed aan beide documenten. Hier worden beide documenten integraal besproken, als karakteristieke momenten van de strategie voor het cultuurlandschap aan het begin en het eind van de periode waarin de WCL een stempel drukt op die strategie.

Beide documenten zijn - uiteindelijk - onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de CC verschenen, maar de inhoudelijke bijdrage van de WCL is duidelijk herkenbaar. Het document uit 1944 is in concept geschreven door WCL-lid Benthem, in het bestuur van de CC besproken en anoniem gepubliceerd in Mededeelingen. De Eerbeek-lezing is in hoofdzaak gebaseerd op discussies binnen het bestuur van de CC en gepresenteerd door Gorter, lid van zowel de WCL als het CC-bestuur. Beide documenten hebben betrekking op het 'vraagstuk van de cultuurlandschappen', dat het werkterrein van de WCL is.

De WCL-mededeling markeert in zoverre het begin van de werkzaamheden van de WCL dat hierin de instelling van de WCL naar buiten toe gepresenteerd wordt en een eerste standpunt over het vraagstuk van het cultuurlandschap geformuleerd wordt. Daaraan vooraf ging een uitgebreide discussie binnen het bestuur van de CC en in de WCL, eerst over het belang van aandacht voor het cultuurlandschap (zie 2.3) en vervolgens over het concept van Benthem voor de WCL-mededeling. De Eerbeek-lezing van Gorter markeert ook niet het einde van de WCL. De WCL komt in 1950 nog driemaal bijeen en wordt nooit formeel opgeheven. Maar het resultaat van die bijeenkomsten is minder karakteristiek voor de WCL dan de inhoud van de Eerbeek-lezing.

Van een beginselverklaring in 1944 ...

Na de installatie van de WCL schrijft Benthem een concept-artikel bedoeld om de WCL naar buiten toe te presenteren, bestemd voor Mededeelingen. Het concept roept kritiek op in het bestuur van de CC en het uiteindelijke - anonieme - artikel in Mededeelingen is anders van toon en deels ook van inhoud.

In 'Behoud, verzorging en opbouw van het cultuurlandschap' (het Benthem-concept)⁶⁵ beschrijft Benthem de waarde van het Nederlandse cultuurlandschap, de snelle achteruitgang daarvan en de taak van de WCL. Het Nederlandse cultuurlandschap heeft een grote verscheidenheid aan landschappen en is uniek in Europa. Het zijn met name de oude cultuurlandschappen die hoog gewaardeerd worden. De mens had heel lang een positief effect op dat landschap. Tegenwoordig gaat het echter allemaal anders. De waardering van met name de cultuurtechniek is totaal veranderd. 'Een fundamentele wijziging in ons cultureel en maatschappelijk denken' en met name de 'cultuurtechniek' leiden tot 'waarlijk ongekende gevolgen'. In de tijd van nauwelijks één generatie, in de laatste decennia, is er op een wijze en in een tempo in het landschap ingegrepen, waar Benthem heel negatief over is. De verarming van het landschap gaat gepaard met 'geestelijke armoede, verval en verlies van zedelijke waarden', dat ook in andere culturele sectoren van het maatschappelijk leven is te zien.

Er moet dus wat gebeuren. Benthem wijst op het ontstaan van de natuurbescherming. Maar hij wijst er ook op dat het werk van Natuurmonumenten en verwante organisaties van het begin af 'een vrij eng begrensde, conserverende strekking' had en dat aankoop van natuur 'onvoldoende garantie' zou zijn voor het voortbestaan van het waardevolle Nederlandse landschap. Zo ontstaat de noodzaak van landschapsverzorging en -behoud. Daarvoor is de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen ingesteld door de CC. Benthem citeert het doel dat in de eerste vergadering van de WCL is vastgesteld. Dat doel wordt onderscheiden in drie taken: 1. behoud van bestaande schoonheid; 2. cor-

rectie van foutief behandeld landschap; 3. het bevorderen van schepping van nieuwe landschappelijke schoonheid. Het behoud betekent 'geen verbodsbepalingen zonder meer', maar veeleer een 'praktische reglementeering' van de agrarische ontwikkeling. Bij het scheppen van nieuwe landschappelijke schoonheid wordt onder meer gedacht aan 'het grootsche werk, dat daar op den bodem onzer oude binnensee nog wacht' en het 'enorme programma der cultuurtechniek' in de rest van Nederland.

Het concept bevat een bijna tijdloze karakteristiek van het perspectief van de natuurbescherming. Met name het begin zou ook eerder of later geschreven kunnen zijn. In een van de interne commentaren wordt wel gesproken van een 'beginselprogram'. In dat opzicht is het concept een uitdrukking van de continuïteit van de strategie van de natuur- en landschapsbescherming.

Zoals gezegd roept het Benthem-concept intern forse kritiek op. Het bezwaar van het bestuur van de CC, evenals dat van Van Rijsinge, Bijhouwer en Eshuis, is dat het artikel de cultuurtechnici zou kunnen afschrikken. Gorter⁶⁶: 'Immers ons streven moet er in de eerste plaats op gericht zijn, de cultuurtechnici van onze gedachten te doordringen en het grootste succes van het artikel zou zijn, wanneer wij daarop een instemmende reactie van die zijde zouden ontvangen.' Westhoff⁶⁷: het moet een 'zakelijke, voorzichtige en objectieve' uiteenzetting worden. Geen 'beginselprogram', geen 'cri de coeur'. In het artikel moet 'de breede basis waarop de CC en werkgroep staan, tot uiting komen. De cultuurtechnici mogen dus niet worden afgestooten; we moeten tot samenwerking komen.' Westhoff wil vermijden om te spreken van 'bedreiging van het cultuurlandschap', maar positief aangeven waarom aandacht voor het landschap gewenst is. Hij wil ook de woorden van Cleynert invoegen 'dat wij de ontwikkeling van het agrarisch bedrijf niet kunnen en willen tegengaan.' Hier tegenover staat Van Tienhoven⁶⁸: 'Met den inhoud ga ik volkomen accoord en U weet, dat anderen dit met mij doen, ...'

Een ander punt van kritiek is de historische plaatsbepaling van de referentie. Het landschap was 'in onze kindertijd' en 'tot voor enkele jaren nog' mooi, volgens Benthem. Gorter en Westhoff wijzen erop dat de negatieve verandering van het landschap al halverwege de negentiende eeuw is begonnen.

Uit de discussie over het artikel blijkt dat de CC nog steeds intern verdeeld is over de strategie ten aanzien van de cultuurtechniek. Met name de opstelling roept tegenstellingen op. Het is een tegenstelling tussen enerzijds een positieve en optimistische instelling en anderzijds een negatieve en pessimistische instelling, zoals ook in de voorafgaande discussies (zie 2.2) het geval was. Maar de kwestie is nu ook: harde kritiek geven of voorzichtig opereren en zoeken naar samenwerking. De kwestie is als het ware meer strategisch geworden. Het bestuur van de CC kiest in meerderheid voor samenwerking. Een keuze voor een constructieve opstelling. Dat is het nieuwe aan de strategie van de CC vanaf 1944.

... naar een voorzichtige toenadering

Het geplaatste artikel is sterk gewijzigd, zodat ook de cultuurtechnici 'er geen aanstoot aan kunnen nemen, al heeft het daardoor een deel van zijn oorspronkelijke kracht en

frischheid verloren.⁶⁹ Het definitieve artikel in Mededeelingen, zonder auteursvermelding, is voorzichtig en open van toon. De titel is niet meer 'Behoud, verzorging en opbouw', maar 'Ontwikkeling van het cultuurlandschap'. De visie op het cultuurlandschap is niet anders, maar de beschrijving van de omwenteling is voorzichtiger. De verandering begon al omstreeks het midden van de vorige eeuw. Verschillende oorzaken van de verandering worden genoemd, waaronder 'de met fabelachtige sprongen omhooggaande techniek'. De 'cultuurtechniek' wordt zelfs niet bij name genoemd.

De kritiek op het beperkte werk van Natuurmonumenten ontbreekt. Er wordt niet zozeer een taakstelling voor de WCL geformuleerd, maar meer een 'vraagstuk van ons cultuurlandschap' gepresenteerd - het probleem 'hoe bij de noodzakelijke en immer voortschrijdende dienstbaar making van den bodem aan agrarische doeleinden, tegelijkertijd het belang van de schoonheid van het landschap, van de recreatie der bevolking, in vele gevallen ook van de wetenschap behartigd kan worden' - dat voor alle betrokkenen een probleem is. Dat vraagstuk moet dan ook door samenwerking van de verschillende deskundigen aangepakt worden. 'Alleen door dezen gezamenlijke arbeid zullen wij in de toekomst verzekerd kunnen zijn van een harmonisch, schoon Nederlandsch landschap, een cultuurlandschap, waarin zoowel aan de agrarische en de technische belangen als aan de landschappelijke waarden tenvolle recht zal zijn gedaan.' Er wordt op gewezen dat in de WCL al vertegenwoordigers van de verschillende belangengroepen zitten.

Nadrukkelijk wordt gesteld dat het niet de bedoeling is om de steeds verder gaande ontwikkeling van het agrarische bedrijfsleven tegen te gaan en evenmin om verouderde bedrijfsvormen in stand te houden.' Er wordt niet meer gesproken over 'behoud van bestaande schoonheid' en 'correctie van foutief behandeld landschap', maar van 'volgende rekening houden' met landschappelijke belangen en 'zorg voor het bestaande landschap'. Er wordt evenmin gesproken over 'praktische reglementeering van de agrarische ontwikkeling', maar van de mogelijkheid om 'ook in meer moderne landschapsvormen iets van het eigen karakter of het boeiend reliëf van het oude landschap te doen voortleven'. Met name de eisen aan de cultuurtechniek uit het 'beginselprogramma' van Benthem zijn vervangen door de bereidheid om samen te werken aan nieuwe mogelijkheden.

Een praktische uitnodiging voor overleg in 1948

Op 14 september 1948 houdt Gorter op uitnodiging van de landbouworganisaties een inleiding over natuurbescherming en landbouw (de Eerbeek-lezing). De lezing bevat een visie op natuur en landschap, een visie op landbouw en een visie op de gewenste verhouding (positie) ten opzichte van de landbouw.

Het verhaal is een product van het bestuur van de CC. Ozinga, die wel in het CC-bestuur zit en niet in de WCL, is zeer actief naar de landbouw toe. Al in 1946 pleit Ozinga voor overleg met de landbouw.⁷⁰ In 1947 en 1948 nemen de spanningen met de boeren toe, met name in Twente. Dat leidt tot discussie in verschillende vergaderingen van het bestuur van de CC vanaf december 1947. Linthorst Homan, eveneens lid van het CC-bestuur en niet van de WCL, stelt dan voor om een overleg te beginnen met de Stichting voor de Landbouw. Dat overleg is nodig om een doorbraak te forceren in de situatie in

Twente. Op verzoek van de CC (juni 1948) schrijven Linthorst Homan en Ozinga vervolgens een nota met stellingen over de verhouding landbouw - natuurbescherming, waarover ze het overigens onderling niet eens zijn. Die nota wordt in het bestuur van de CC besproken (augustus 1948). In die tijd nodigt het Ned. Landbouw Genootschap de CC uit een verhaal te houden in Eerbeek. Mede op basis van de nota van Ozinga en Homan en de discussie daarover in de CC houdt Gorter zijn verhaal.

Natuur en landschap

Gorter begint met een beeld van het landschap van Nederland ruim 100 jaar eerder (dus rond 1830). Sindsdien heeft 'de grote ommekeer' plaats gevonden in de verhouding tussen mens en natuur. Rond 1830 was er nog viermaal zoveel woeste grond als in 1948 (900.000 tegen 225.000 ha). Deze woeste gronden bestonden uit de duinen, de door uitvening ontstane veenplassen en moerassen (Holland, Friesland, NW-Overijssel), de van ouds bestaande plassen, die nog niet droog gemalen waren (bijvoorbeeld Haarlemmermeer, Naardermeer), de onbedijkte slikken en schorren, de markegronden, de eindeloze heiden, bossen, broeklanden en hoogvenen, de zandverstuivingen, de nog ongerepte beekdalen en de resten van oude natuurbossen. Verder noemt Gorter ook het "'gegroeide", harmonieuze landschap'.

Opmerkelijk is dat Gorter een aantal 'woeste' natuurgebieden niet noemt, zoals de Waddenzee, het IJsselmeer en de deltawateren. Deze zijn echter voor de verhouding met de landbouw niet of nauwelijks interessant. De belangstelling van de natuurbescherming richt zich in die tijd op het (oude) land. Misschien omdat de natuurbescherming in Nederland in die tijd in belangrijke mate floristisch/vegetatiekundig georiënteerd is. Of omdat de particuliere natuurbescherming alleen op het land reservaten kan opkopen, haar voornaamste activiteit.

Even opmerkelijk zijn de gebieden die wel tot de woeste gronden gerekend worden. Een deel is altijd 'woest' geweest, zoals de duinen, de van ouds bestaande plassen, de slikken en schorren en de hoogvenen. Andere gebieden zijn ontstaan na (soms fors) ingrijpen van de mens, zoals de veenplassen en moerassen, de heiden en zandverstuivingen en de meeste bossen. Desondanks worden deze gebieden als natuurgebied hogelijk gewaardeerd, omdat de natuur deze gebieden 'heroverde', zoals de plassen waar zich een grote vogelrijkdom heeft ontwikkeld.

Gorter noemt het (cultuur)landschap slechts kort en in algemene zin. Hij hanteert een strikt onderscheid tussen natuur en landschap. De 'natuurlijke landschapstypen (natuurgebieden)' zijn van belang voor de wetenschap van de planten en dieren en moeten beschermd worden door reservaten. Het 'landschap' wordt gekenmerkt door schoonheid en karakter en moet behouden worden. De landschappen bepalen een belangrijk deel van 'het aspect van ons vaderland', ze vormen de omgeving van de plattelandsbevolking en ze bieden gelegenheid tot recreatie. Illustratief is de opmerking over bossen in het landschap. Deze zijn 'primair' economisch en landschappelijk cq. esthetisch van belang. De waarde ervan voor flora en fauna wordt niet genoemd. De scheiding in waardering voor het (half)natuurlijke landschap en het cultuurlandschap is compleet.

Wat ontbreekt in Gorter's beeld zijn de kleine landschapselementen, de flora en fauna

ervan en de flora en fauna van akkers en weilanden. Het zijn vooral de grote structuren in het (natuur)landschap op het oude land die positief gewaardeerd worden in het landschap van vroeger.

Ook de beschrijving van de gevolgen van de 'grote ommekeer' sinds 100 jaar geleden geeft een beeld van natuur en landschap, zoals de particuliere natuurbescherming dat in die tijd voor ogen heeft.

De heiden verdwijnen snel. Het nieuwe ontginningslandschap dat er voor in de plaats komt, wordt gekenmerkt door gemis van het oude historisch gegroeide karakter, door rechtlijnigheid, uniforme gebouwen zonder streekkarakter, weinig zorg voor de schoonheid van gebouwen en landschap en foute beplanting. Bossen, boomgroepen en houtwallen worden allerwegen opgeruimd. Daarvoor in de plaats komt een open landschap, dat eerder 'schandschap' dan landschap genoemd moet worden. Door ruilverkaveling verdwijnt de historische structuur van het landschap, evenals de 'toevalligheden' in het landschap, die een wijkplaats vormen voor flora en fauna. Het vroeger maaien van grasland maakt het de weidevogels onmogelijk hun broedsel groot te brengen, ontwatering maakt het weiland minder geschikt als broedplaats.

In dit beeld van verandering noemt Gorter dus wel de kleine landschapselementen, en hij betreurt het verlies ervan. Maar de flora en fauna van akkers en weilanden, uitgezonderd de weidevogels, blijven ook nu weer buiten beschouwing.

Het beeld van de gevolgen is negatief, maar grote begrippen als natuurvernietiging, -ontluistering en cultuursteppe, die eerder⁷¹ gebruikt werden, ontbreken nu. Wel hanteert Gorter de term 'schandschap'. Positieve effecten van ontginning en ruilverkaveling worden nauwelijks genoemd.

De negatieve waardering voor veranderingen lijkt weinig consequent. Het openen van gesloten landschappen, zoals gebieden met bossen en houtwallen, wordt negatief gewaardeerd. Het sluiten van open landschappen door ontginning, zoals de heiden, wordt evenmin gewaardeerd. Niet elk ingrijpen is echter negatief, vooral het recente ingrijpen wordt negatief ervaren. Producten van vroeger ingrijpen, zoals veenplassen, heiden en de kleinschalige landschappen met houtwallen, worden gewaardeerd. Niet de aard van het ingrijpen en evenmin het ingrijpen op zich worden negatief gewaardeerd, vooral het recente ingrijpen is een probleem.

Landbouw en cultuurtechniek

Het beeld van de landbouw wordt in hoofdzaak bepaald door de cultuurtechniek. Gorter besteedt veel aandacht aan ontginning en ruilverkaveling. Hij plaatst de technische vooruitgang in het kader van de ontginning, een verbeterde techniek maakt ontginning en drooglegging op grote schaal mogelijk. Bijvoorbeeld het gebruik van kunstmest maakt gronden, die vroeger niet in aanmerking kwamen voor ontginning, daar nu wel geschikt voor. De 'rationalisering der landbouwmethoden' vraagt om steeds verdergaande ontwatering en een betere verkaveling. Daardoor moet ook het bestaande 'gegroeide' cultuurlandschap onder handen worden genomen. 'De ruilverkaveling neemt in weinig jaren een ongekende vlucht ...'.

Gorter besteedt slechts één zin aan de gewone bedrijfsvoering. Het vroege maaien van grasland is nadelig voor het broeden van weidevogels. Het is blijikbaar vooral de groot-schalige, eenmalige maar wel duurzame structuurverandering van het oude landschap waar de natuurbescherming naar kijkt. Intensivering van de bedrijfsvoering, ver-mesting, bestrijdingsmiddelengebruik, onderhoud van land, randen, sloten en erf, se-lectie van gewassen en behandeling van het vee, het zijn activiteiten die nog niet als probleem gezien worden.

Gorter onderkent wel het belang van algemene maatschappelijke ontwikkelingen: 'Wij kunnen de ontwikkeling der maatschappij niet tegenhouden, ... Wij erkennen en aan-vaarden dus, dat de landbouw vooruit moet, dat rationalisatie en mechanisatie nodig zijn.' Maar een analyse daarvan, die richting kan geven aan de invulling van de strategie, ontbreekt.

De waardering van de landbouw is sterk veranderd. Vroeger, tot een eeuw geleden, was 'de agrarische vestiging ... grotendeels aangepast aan het landschap ... Hierdoor ont-stond een 'gegroeid', harmonieus landschap.' De gevolgen van de moderne landbouw zijn echter negatief. 'Zolang het grote aantal natuurterreinen een zekere speling liet, werd het conflict landbouw- natuurbescherming nog niet scherp. De beschreven histo-rische ontwikkeling laat echter zien, dat wij nu in een beslissende periode leven, want: wij staan op het punt de laatst overgebleven specimina van natuurgebieden aan te tasten en wij gaan door ruilverkaveling diep ingrijpen in het landschap van misschien wel de helft van Nederland.' Gorter ontziet echter de boer: 'Gelukkig wordt, naar ik meen, de boer teveel zijn materialisme verweten: ook bij hem leeft nog sterk de liefde voor zijn omgeving.'

Synthese

In zijn toekomstvisie op de relatie landbouw - natuurbescherming ligt de grootste rele-vantie van de Eerbeek-lezing. Allereerst formuleert Gorter wat de natuurbescherming wil:

1. 'Voorbeelden te behouden van alle natuurlijke landschapstypen (natuurgebieden)' ten behoeve van de wetenschap.
2. 'Voldoende natuurruimte te behouden' voor de recreatie en de volksgezondheid.
3. 'De schoonheid en het karakter van het landschap te behouden' voor 'het aspect van ons vaderland', als leefomgeving van de plattelandsbevolking en recreatiegelegenheid.

Belangrijke middelen hiervoor zijn: reservaatvorming (eerste doel) en landschappe-lijke verzorging (derde doel). Bij dit laatste wijst Gorter op het bestaan van gebieden, die nog 'bijzonder gaaf' zijn en daarom een 'cultuurhistorisch document en monument van de eerste orde' vormen.

Volgens Gorter moet 'in gemeenschappelijk overleg' een oplossing worden gezocht. Die oplossing is slechts aanvaardbaar, 'wanneer niet aan één belang, natuurbescherming, landbouw of welk belang ook de voorrang wordt verleend, maar wanneer het belang van het Nederlandse volk in al zijn geledingen tot richtsnoer wordt genomen.' De oplossing, of 'synthese', moet voldoen aan enkele algemene richtlijnen: 'De dynamiek van de

mens is niet tegen te houden. Wij kunnen de ontwikkeling der maatschappij niet tegenhouden, wij kunnen alleen onze verantwoordelijkheid voor natuur en landschap voelen en trachten die ontwikkeling in goede banen te leiden. Wij erkennen en aanvaarden dus, dat de landbouw vooruit moet, dat rationalisatie en mechanisatie nodig zijn. Wij willen echter ook, dat de landbouw erkent, dat: 1. Er wetenschappelijke reservaten moeten zijn. 2. Er recreatiegelegenheid moet zijn voor de stedelijke en industriële bevolking. 3. Het landschap aesthetisch goed verzorgd moet zijn.'

Vervolgens werkt Gorter deze uitgangspunten uit tot een aantal wat meer concrete punten, zowel voor de landbouw als voor de natuurbescherming. Ze zijn ook terug te vinden in de 'stellingen' over landbouw en natuurbescherming, die bij de lezing horen (bijlage 3). De landbouw moet afzien van verdere ontginningen en kan beter streven naar intensivering, rationalisering, sanering van oneconomische bedrijven en afvloeiing van het bevolkingsoverschot naar de industrie of door emigratie. Landbouw moet wijken voor het belang van unieke natuurgebieden, die in handen van de Staat of de particuliere natuurbescherming moeten worden gebracht. Voor andere natuurgebieden, die minder zeldzaam zijn of uitsluitend landschappelijke of recreatie waarde hebben, moet een afweging van belangen plaats vinden, waarbij natuurbescherming niet bij voorbaat het zwaarste hoeft te wegen.

Volgens Gorter is er dus natuur van mindere waarde, waarvan het behoud niet haalbaar is. Voor landschappen die alleen vanwege schoonheid of karakter van belang zijn, mag modernisering van de landbouw niet worden tegengewerkt. Wel moet gestreefd worden naar een harmonieus en karakteristiek landschapsbeeld. Dat kan de landbouw soms wat kosten. Maar ook de natuurbescherming 'offert' iets op. Landschapsverzorging kan niet alles goed maken, dat verloren gaat. Het 'natuurlijke, toevallige in het landschap' zal verloren gaan. Het 'ontworpene, door de mens bewust geschapene' komt er voor terug. Het gaat erom, volgens Gorter, 'een brug te bouwen tussen landbouw en natuurbescherming', die moet leiden tot 'een nieuwe harmonie'. Dit alles moet uitgewerkt worden in plannen, onder meer een landschapsplan per streek.

Continuïteit en verandering

Welke zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de WCL-mededeling uit 1944 en de Eerbeek-lezing uit 1948? De overeenkomst tussen beide stukken overheerst. De strekking van de boodschappen is dezelfde. Vroeger hadden we nog veel natuur en landschap van een uniek en gaaf karakter. De laatste eeuw zijn natuur en landschap hard achteruit gegaan, met name door ontginning en de laatste tijd ook door ruilverkaveling. De natuur die nog resteert moet gespaard blijven en het landschap moet meer zorg krijgen. Daartoe moet samengewerkt worden tussen alle deskundigen.

Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Ten eerste is het onderscheid tussen natuur- en cultuurlandschap tussen 1944 en 1948 absoluut geworden. Het cultuurlandschap heeft geen waarde voor 'wetenschappelijke' belangen (lees flora en fauna) zoals het natuurlandschap, maar dient andere belangen, met name de leefomgeving en de recreatie. In de Eerbeek-lezing wordt het cultuurlandschap slechts globaal behandeld, aparte ty-

pen cultuurlandschappen worden niet meer genoemd. Gorter maakt alleen een onderscheid in bijzonder gave landschappen en andere gebieden. Wat in de WCL-mededeling onuitgesproken bleef, noemt hij nu wel: die bijzondere landschappen vormen een 'monument van de eerste orde'. Het behoud van het cultuurlandschap is in deze periode als het ware een robuuster doel geworden.

Het beeld van de landbouw is genuanceerder en analytischer geworden. In de WCL-mededeling eindigde de CC met de vage stelling dat zij de ontwikkeling van de landbouw niet wilde tegengaan. In 1948 wil de CC die ontwikkeling op bepaalde plaatsen niet verder laten gaan, terwijl op andere plaatsen de landbouw zich juist verder zou moeten ontwikkelen. Daarvoor heeft zij niet alleen een eigen maar ook een landbouwkundig argument. Dat laatste argument is dat 'de agrarische "landhonger" zo groot is, dat Nederland nooit voldoende ruimte kan bieden om daaraan te voldoen, ook al werd alle woeste grond ontgonnen, ...' De (laatste) woeste gronden kunnen derhalve net zo goed gespaard blijven, want er moet toch een ander soort oplossing komen. Die oplossing is verdere ontwikkeling, intensivering en rationalisatie in het al in cultuur gebrachte landschap. Verdere ontwikkeling van de landbouw is in de visie van de CC niet meer alleen een onvermijdelijk gegeven, maar een middel geworden om woeste gronden te sparen.

De CC is in 1948 vooral concreter en competitiever geworden. In 1944 werd het belang van samenwerking genoemd. In 1948 worden concrete uitgangspunten en richtlijnen voor samenwerking geformuleerd. Op een aantal punten moet de landbouw offers brengen. Daar staan offers van de natuurbescherming tegenover. Het strijdtoneel wordt als het ware afgebakend, het natuur- en cultuurlandschap wordt op hoofdlijnen alvast verdeeld. De CC aanvaardt dat 'de landbouw vooruit moet', maar verlangt tegelijkertijd dat de landbouw erkent, dat natuur beschermd moet worden en landschap verzorgd.

Dat betekent:

- Voor de landbouw geen verdere ontginning, wel intensivering, rationalisering en sanering.
- Voor de landbouw geen verdere uitbreiding van het aantal bedrijven, wel verbetering van de bestaande bedrijven zodat zij 'een bestaansminimum opleveren en technisch geheel up to date zijn'.
- Voor de natuurbescherming behoud van unieke natuurgebieden van wetenschappelijke waarde, voor andere natuurgebieden zullen de verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.
- Voor het behoud van het landschap mag de aanpassing van de landbouw aan de moderne eisen niet worden tegengewerkt, wel moet gestreefd worden naar een harmonieus en karakteristiek landschapsbeeld.

De Eerbeek-lezing is nog steeds heel open en constructief, maar ook concreter en competitiever dan de WCL-mededeling.

In de Eerbeek-lezing wordt gepleit voor gemeenschappelijk overleg. In de praktijk van Twente was de CC minder open en soepel tegenover de landbouw, dan in de Eerbeek-lezing wordt bepleit. Er is een parallel met de situatie in 1944. Het Benthem-concept was ook kritischer tegenover de landbouw dan de officiële WCL-mededeling. In deze periode is de CC in het openbaar (WCL-mededeling en Eerbeek-lezing) constructiever dan binnenshuis en in de praktijk.

De rol van de WCL

In hoeverre is de strategie van overleg en synthese, die in de Eerbeek-lezing ontvouwd wordt en na 1948 verder in praktijk wordt gebracht, (mede) het product van de WCL? Daarvoor kunnen we kijken naar zowel de procedure van tot stand koming als de inhoud van de lezing.

Procedureel is de WCL er als zodanig niet direct bij betrokken geweest. Zij heeft er niet over vergaderd. De Eerbeek-lezing is geproduceerd in het kader van het bestuur van de CC. Wel zijn leden van de WCL betrokken bij het tot stand komen ervan via de discussies in de CC. Van Rijsinge, voorzitter van de WCL, heeft echter niet meegewerkt aan de Eerbeek-lezing, volgens Gorter.⁷² Gelet op de procedure is de WCL als zodanig niet betrokken bij de Eerbeek-lezing.

Inhoudelijk is er veel overeenkomst tussen het gedachtengoed van de WCL en de Eerbeek-lezing. De overeenkomsten betreffen de erkenning van de noodzaak cq. onvermijdelijkheid van ontwikkeling van de landbouw, de aandacht voor waardevolle cultuurlandschappen, de onvermijdelijkheid van dynamiek daarin, het belang van landschapsverzorging en de uitwerking daarvan in (landschaps)plannen, een zeker optimisme over de mogelijkheden van een synthese en een constructieve opstelling. Maar er zijn ook inhoudelijke verschillen aan te wijzen. Met name de ambivalenties van de WCL, over de strategie ten aanzien van de landbouw en de houding tegenover boeren, zijn in de Eerbeek-lezing nauwelijks te vinden. Een andere indicatie voor inhoudelijke verschillen is de positie van Van Rijsinge. Hij zou in die tijd een speech gehouden hebben over de verhouding landbouw en natuurbescherming. Volgens Westhoff was die speech de belangrijkste reden tot een negatief oordeel over Van Rijsinge bij sommige bestuursleden van de CC. Zij vonden hem niet tactisch genoeg en zijn redevoeringen te scherp. Daarom ook is hij later met opzet uit de COLN geweerd.⁷³

Gezien de inhoud is de Eerbeek-lezing zeker mede een product van de WCL, maar de uitwerking en de presentatie liggen meer in de lijn van de CC. De rol van de WCL is in 1948 duidelijk minder belangrijk geworden. Het niet noemen van de WCL en haar werk in de Eerbeek-lezing is daarvoor een indicatie.

2.5 Een dynamische strategie

In par. 2.1 hebben we de volgende nulhypothese gesteld over de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland met betrekking tot het cultuurlandschap:

- de landbouw wordt in de ogen van de natuurbescherming steeds intensiever, grootschaliger en monofunctioneler; de gevolgen ervan voor de natuur zijn steeds negatiever;
- het natuurbeeld van de natuurbescherming verandert in wezen niet: het gaat haar om een zo groot mogelijke rijkdom aan soorten en levensgemeenschappen;
- de toenemende bedreiging van de natuur door de landbouw leidt tot een steeds hardere opstelling en steeds verdergaande claims van de natuurbescherming;
- de natuurbescherming is eensgezind over haar strategie.

De nulhypothese zou aangepast moeten worden als de natuurbescherming haar beeld

van landbouw en natuur verandert, als zij haar opstelling tegenover de landbouw niet eenvoudig verhardt en/of als zij daarbij niet eensgezind is.

De strategie voor het cultuurlandschap verandert al ver voor het einde van de ontginningen (begin jaren zestig). Er ontstaat een nieuw probleem in de verhouding tussen landbouw en natuurbescherming: de ontwikkeling van het cultuurlandschap, in het bijzonder de ruilverkaveling. Als gevolg daarvan zal het toneel van handelen voor landbouw en natuurbescherming verschuiven van de woeste gronden naar het cultuurlandschap. Die verschuiving begint rond 1940. De CC past haar strategie aan aan de veranderende problematiek. Ze ontwikkelt een strategie voor het cultuurlandschap. De instelling van de WCL is daarin een belangrijk moment. De WCL heeft een perspectief op het cultuurlandschap uitgewerkt.

De WCL bakent deze strategie af ten opzichte van het beschermen van natuurgebieden. Zij maakt een overzicht van waardevolle cultuurlandschappen, die behouden moeten blijven (de urgentie-lijst), en zoekt een instrumentarium daarvoor. Dit perspectief bevat ook een visie op de landbouw, waarin de cultuurtechniek centraal staat. De CC bepaalt de opstelling tegenover de landbouw en realiseert deze strategie. Zij gaat zich concreet met ruilverkavelingen bezig houden.

Ten opzicht van de voorgaande periode is deze strategie nieuw. In de beschreven periode maakt ze een ontwikkeling door. Belangrijke veranderingen in strategie ten opzichte van de voorgaande periode hebben betrekking op alle elementen van de strategie: het beeld van natuur en landschap, het beeld van de cultuurtechniek en de opstelling tegenover de cultuurtechniek.

Het beeld van natuur en landschap is, zoals in de nulhypothese gesteld, somber. Nieuw is dat het cultuurlandschap systematischer en omvattender dan daarvoor in het eigen beeld is opgenomen. De ontdekking van het cultuurlandschap, die in de voorgaande periode is begonnen, wordt voltooid. De waarde van tenminste een deel van de cultuurlandschappen wordt nadrukkelijk erkend en vastgelegd in een urgentie-lijst. Natuur en landschap zijn geheel gescheiden aandachtsgebieden geworden. Zorg voor het landschap is de nieuwe doelstelling voor het cultuurlandschap. In deze periode blijft deze doelstelling onveranderd.

Het beeld van de moderne landbouw is eveneens negatief, zoals in de nulhypothese gesteld. Dit beeld blijft over de hele periode onveranderd. Nieuw is de nadrukkelijke erkenning dat de landbouw zich moet kunnen ontwikkelen in het cultuurlandschap. Aan het eind van deze periode stelt men daaraan wel grenzen.

Na de periode van confrontatie tot 1940 (Van der Windt, 1995) kiest de CC in 1944, anders dan de hypothese doet verwachten, voor een heel open opstelling naar de cultuurtechnici en de landbouw. Men wil samenwerken, aanvankelijk bijna zonder voorwaarden vooraf. In 1948 is die opstelling minder open. Er worden voorwaarden gesteld. Het veld van samenwerking is afgebakend. De natuurclaims zijn bovendien ten opzichte van 1940 wat beperkter geworden, door een strengere definitie van natuur (Van der Windt, 1995). De landschapsclaims zijn algemener, de urgentie-lijst van de WCL wordt in 1948 niet meer genoemd. De opstelling is nog steeds constructief gericht. De overheid en de cultuurtechnici zijn niet meer de enige actoren die beïnvloed moeten worden. De CC steekt haar nek uit, met name in Twente, en accepteert direct contact met de boeren en hun vertegenwoordigers. In 1948 mondt dit uit in een gestructureerd

overleg met de nationale top van de particuliere landbouw in de Commissie Overleg Landbouw Natuurbescherming.

In de periode 1940 - 1950 zijn er verschillen van mening en verandert de strategie voortdurend. Belangrijke verschillen van mening betreffen de waarde van het cultuurlandschap en de opstelling tegenover de cultuurtechnici. De tegenstellingen doen zich niet alleen voor tussen leden van de WCL, maar ook individuele leden doen soms tegenstrijdige uitspraken. De tegenstellingen keren af en toe terug in deze periode. Naar buiten toe overheersen de waardering voor het cultuurlandschap, het optimisme en een constructieve opstelling. Achteraf ontkent Gorter dat er belangrijke verschillen van mening zijn (zie par. 2.1). Maar Benthem bevestigt deze verschillen. Op de vraag of er in die tijd vleugels bij de natuurbescherming waren, antwoordt Benthem: 'Ja, er waren de strikt conserverende natuurbeschermers, en de dynamische creatieve landschapsverzorgers.'⁷⁴

De breuken in onderlinge opvattingen en in de ontwikkeling van de strategie zijn aanleiding om een andere hypothese op te stellen. Deze hypothese, die hier wordt geïntroduceerd en in hoofdstuk 4 wordt uitgewerkt, zal gaan over veranderingen van strategie die gepaard gaan met tegenstellingen binnen de natuurbescherming.

Een nieuwe hypothese: de dynamiek van ambivalenties

Tussen 1940 en 1950 vindt een tamelijk consistente ontwikkeling plaats, waarin een nieuwe op het cultuurlandschap gerichte strategie tot stand komt. Deze ontwikkeling gaat gepaard met meningsverschillen die ten dele het karakter van ambivalenties hebben:

- Er zijn waardevolle cultuurlandschappen, maar aandacht daarvoor kan een risico vormen voor het behoud van het natuurlandschap. Er zijn waardevolle natuurlijke elementen in het cultuurlandschap, maar het cultuurlandschap moet wel nadrukkelijk onderscheiden worden van het natuurlandschap. Zeker het oude cultuurlandschap is waardevol, maar moeilijk te behouden. Het nieuwe cultuurlandschap is niet waardevol, maar misschien kan daar nog wat van gemaakt worden met behulp van de landschapszorg.
- De landbouw moet zich kunnen blijven ontwikkelen in het cultuurlandschap. Daarmee kan extra beargumenteerd worden dat het resterende natuurlandschap behouden moet blijven. Bovendien kan aan de boeren niet een behoorlijk bestaan ontzegd worden. Maar diezelfde landbouw vormt ook een bedreiging voor zowel de natuur- als de cultuurlandschappen.
- Voor behoud van het cultuurlandschap moet worden samengewerkt met de cultuurtechnici. Maar de ervaringen daarmee zijn tot 1940 niet positief. De ervaringen met boeren zijn zeer gemengd.

Er zijn meer ambivalenties, zoals de keuze waar te beginnen, bij het landschap (product) of bij de cultuurtechniek (proces), ofwel de keuze voor een landschap- versus mensgerichte benadering. En verder de keuze tussen alles willen beschermen of een selectie.

Deze ambivalenties speelden ongetwijfeld ook al vóór 1940. Na 1940 is men echter optimistischer en bereid om zich constructief in te zetten voor het cultuurlandschap, om de cultuurtechniek een kans te geven en om samen te werken.

De omstandigheden waren gunstig voor deze strategie. De ontwikkelingen in de cultuurtechniek tastten natuur en landschap steeds sterker aan. Deze ontwikkelingen vroegen als het ware om een strategie voor het cultuurlandschap, zij trokken deze strategie aan. Andere factoren zoals een toenemende kennis van natuur en landschap, de sfeer van de wederopbouw, het veranderende overheidsbeleid en instrumenten als de ruimtelijke ordening en de landschapszorg vormden gunstige condities (Dekker, 1993; Van der Windt, 1995).

Maar welke rol speelden de ambivalenties in deze verandering? Zijn ze alleen een uitdrukking van de verandering of hebben ze ook een functie? De hypothese is nu dat in een veranderend extern krachtenveld de genoemde ambivalenties referenties vormen voor verandering van strategie. Men kan zich grofweg pessimistisch en kritisch opstellen of optimistisch en constructief. Op een bepaald moment kiest men een positie in deze ambivalenties. Bij die positie horen beelden van natuur en landbouw en een opstelling tegenover de landbouw. Langzamerhand worden de risico's en nadelen van die positie duidelijk en gaan zwaarder wegen. De positie wordt heroverwogen en men schuift op naar de andere kant van de ambivalenties. De strategie verandert, men kiest een ander natuurbeld, een andere opstelling, andere oplossingen.

Als de ambivalenties duurzaam zijn en inderdaad zo werken, is een cyclische verandering van strategie te verwachten. In een bepaalde periode zal de strategie bijvoorbeeld relatief optimistisch en constructief zijn, terwijl in een voorgaande en volgende periode de strategie pessimistischer en kritischer is. De periode 1940 - 1950 is optimistisch en constructief te noemen. De periode vóór 1940 is pessimistischer, evenals de periode na 1950 (zie hoofdstuk 4).

Verskillende beelden van de geschiedenis, een evaluatie.

Aan de nulhypothese lag Gorter's beeld van deze geschiedenis ten grondslag. Een nieuwe hypothese betekent dat dat beeld niet langer voldoet. Gorter laat zich niet expliciet uit over veranderingen in visie op natuur en landschap in deze periode, terwijl deze visie wel is veranderd. In Gorter's beeld is plaats voor een zeker optimisme en een constructieve opstelling tegenover de landbouw, terwijl er ook voortdurend negatieve momenten in de discussies van de WCL en de CC voorkomen. Het belangrijkste verschil is echter dat Gorter eensgezindheid suggereert en in zijn interview ook claimt. Maar zowel in de CC als in de WCL kwamen belangrijke verschillen van mening voor over de te volgen strategie. Benthem bevestigt dat in zijn interview.

Van Zanden (1993b) is summier over deze periode. Na 1930 is er een periode van 'betrekkelijke stilstand'. Met de oprichting van de CC in 1932 werd de fase van institutionalisering afgesloten en begon een periode van meer dan 20 jaar waarin de natuurbescherming 'in het defensief' werd gedrongen. De 'tamelijk milde oppositie' tegen de ontginningen haalde weinig uit. Voor zover er sprake was van vernieuwing was dat het ontstaan van een beweging voor natuurbeleving onder de arbeiders en de (arbeiders)jeugd.

Na de oorlog was er zelfs sprake van stagnatie en gebeurde er betrekkelijk weinig. Later nuanceert hij dat beeld (Van Zanden, 1996). De CC heeft echter tijdens en na de oorlog belangrijke nieuwe initiatieven ontplooid door haar werkveld uit te breiden naar het cultuurlandschap en een constructieve opstelling tegenover de landbouw te kiezen.

Ook Van der Windt (1995) beschrijft een aantal vernieuwingen in de strategie van de CC rond 1940. Omdat zijn studie over deze periode grotendeels is gebaseerd op hetzelfde bronnenonderzoek als deze studie is de vraag extra relevant of er verschillen zijn tussen beide studies.

De overeenkomsten overheersen, zowel in de aanpak als in het beeld dat daaruit resulteert. Van der Windt baseert zich echter meer op de notulen van de CC en betreft ook de cognitieve praktijk met betrekking tot de bescherming van natuurgebieden in zijn analyse. Hij besteedt aandacht aan de verschillende rollen van de betrokken intellectuelen. In mijn studie staat de WCL centraal en is de analyse beperkt tot de strategie voor het cultuurlandschap. Bovendien worden de visie op en positie tegenover de landbouw meer uitgediept, zoals ook was afgesproken (zie 2.1). Er zijn enkele kleine verschillen in de beschrijving en interpretatie die het gevolg zijn van deze verschillen in brongebruik en afbakening van het object.⁷⁵

Van der Windt concludeert dat de cognitieve praktijk van de Nederlandse natuurbescherming omstreeks 1940 sterk is veranderd. Natuur werd strikter gedefinieerd en landschap werd als (duidelijk onderscheiden) thema toegevoegd. De planologie werd een nieuwe praktijk en landschapszorg en landschapsplannen werden nieuwe instrumenten voor deze praktijk. Maar van een radicale koerswijziging was geen sprake. De cognitieve praktijk was dynamisch, tegelijk bestond er continuïteit. De verbreding van de belangstelling stuitte intern op grenzen, de bemoeienis met het landschap bleef omstreden en het belang ervan varieerde. Rond 1940 vertoonde de natuurbescherming een relatief grote innovatieve kracht, toen de dynamiek rond de sociale relaties (overheid en landbouw) en praktijken relatief sterk was.

Volgens Van der Windt heeft de cognitieve praktijk tussen 1941 en 1952 een 'dualistisch karakter' gekregen. Er zijn twee polen, twee ideeën en twee praktijken ontstaan, elk met eigen woordvoerders. De ene pool is de 'ruime opvatting', de andere de 'strikte zogenaamde biologische benadering van natuur, verbonden met de praktijk van reservaat-aankoop'. De ruime opvatting was georganiseerd in de WCL en leidde tot de lijst van cultuurlandschappen. Daarbij hoorden de nieuwe praktijken van landschapsverzorging en landschapsplannen. Cleyndert, Van Rijsinge en Benthem gaven het meest nadrukkelijk vorm aan deze landschappelijke benadering. Beide polen maakten een zekere dynamiek mogelijk. Afhankelijk van de mogelijkheden die overheid en landbouworganisaties boden, 'lag de nadruk op de ene of de andere pool'. Tussen beide vleugels opereerden Westhoff en Gorter, die zochten naar verbindingen tussen landschap en natuur.

Mijn analyse bevestigt dit dynamische beeld van het ontstaan van twee polen, twee strategieën, een beeld dat overigens al eerder gezamenlijk was ontwikkeld en gepresenteerd (Dekker & Van der Windt, 1992a). De strategie voor het cultuurlandschap is een nieuwe strategie die in deze periode tot ontwikkeling is gekomen.

Maar er zijn ook verschillen in beeldvorming. De CC ontwikkelt een beeld van de landbouw (cultuurtechniek) en bepaalt haar opstelling tegenover de landbouw, die con-

structiever en genuanceerder is dan daarvoor. Van een dynamiek tussen beide polen is in deze periode nog geen sprake, die zal pas later blijken. Bovendien is het in deze studie geconstrueerde beeld complexer. Ook de landschapsstrategie was gepolariseerd. Binnen de WCL kwamen de ruime en strikte opvatting voor. Zelfs personen konden beide opvattingen aanhangen. Dat gold niet alleen voor Gorter en Westhoff, die een tussenpositie zouden innemen, maar ook voor de uitgesproken exponenten van de landschapsbenadering zoals Van Rijsinge en Benthem. Of ook de strikte strategie gepolariseerd was, is niet onderzocht. Deze interne polariteit binnen de strategie voor het cultuurlandschap zou een eigen dynamiek in dit werkveld mogelijk kunnen maken, los van ontwikkelingen binnen de strikte strategie.

Het verschil in beeld lijkt in eerste instantie niet het gevolg van de verschillende begrippen die gebruikt zijn, cognitieve praktijk respectievelijk strategie. Deze begrippen leveren geen wezenlijk verschil in de beschrijving op, ook al verschillen de gebruikte termen. In beide analyses worden overeenkomstige tussenbegrippen gebruikt, zoals opvatting, visie, doel, praktijk, benadering, houding e.d., waardoor beide verhalen nog meer op elkaar gaan lijken. Beide begrippen hebben ook ongeveer hetzelfde oplossend vermogen en omvatten vergelijkbare aspecten van de natuurbeschermingsbeweging. Cognitieve praktijk is opgesplitst in drie meer operationele begrippen: ideeën, praktijken en sociale relaties. Strategie is geoperationaliseerd in twee begrippen: het perspectief op natuur en landschap en op landbouw en de opstelling tegenover landbouw.

Twee factoren komen in aanmerking voor het verschil in beeldvorming: toeval en oriëntatie. De kans is groot dat dezelfde bronnen op een wat verschillende wijze zijn gelezen. Daar komt bij dat er ook enig verschil is in het gebruik van de bronnen (CC respectievelijk WCL). Het verschil in leeswijze zou het gevolg kunnen zijn van een verschil in oriëntatie. Van der Windt gaat het zowel om de dynamiek als de continuïteit en stabilisatie in de cognitieve praktijk. Mijn belangstelling gaat vooral uit naar de strategische dynamiek. De ambivalenties over de cultuurlandschappen vervullen een functie in die dynamiek.

De vraag is nu of dit verschil in oriëntatie gekoppeld is aan het verschil in analytisch kader, de begrippen cognitieve praktijk en strategie. Cognitieve praktijk komt voort uit de context van het wetenschapsonderzoek. Het heeft de intentie om zichtbaar te maken dat ook sociale bewegingen kennis produceren. Maar een sociale beweging gaat het er uiteraard niet of niet alleen om kennis (identiteit) te produceren, de 'kern' van de cognitieve praktijk, maar om het realiseren van haar belang in interactie met haar omgeving. De wijze waarop Van der Windt het concept hanteert, inclusief praktijken en sociale relaties, is er weliswaar op gericht om ook die realisatie van het doel van de natuurbescherming te analyseren. Maar het begrip cognitieve praktijk zou de onderzoeker toch extra gevoelig kunnen maken voor de ontwikkeling van ideeën over natuur en landschap, wat Van der Windt de 'kern' van de cognitieve praktijk noemt. Van der Windt besteedt dan ook veel aandacht aan de ontwikkeling van deze ideeën.

Strategie is een praktisch begrip in de sfeer van beleidsvorming en management. In het onderzoek heeft het de functie om zichtbaar te maken hoe organisaties hun doel realiseren. De nadruk ligt dan op de (veranderende) posities die ingenomen worden ten opzichte van de omgeving, de (dynamische) interactie met die omgeving. Maar het is gebruikelijk om daarbij de (veranderende) definiëring van het doel te betrekken. In de-

ze studie ligt, meer dan bij Van der Windt, de nadruk op de veranderende relatie met de landbouw.

In de Inleiding (hoofdstuk 1) is de veronderstelling geuit dat het perspectief van een strategie minder dynamisch is dan de positie. Hoewel Van der Windt de dynamiek in de cognitieve praktijk in deze periode nadrukkelijk onderkent, representeert zijn beeld van deze periode vooral ook de continuïteit, het proces van stabilisatie en de belangrijke rol van traditie in deze praktijk. In mijn studie bepalen de polarisatie in ideeën en de strategische dynamiek in de verhouding tot de landbouw het beeld.

2.6 Conclusie

In het begin van de jaren veertig van de twintigste eeuw verbreedt het strategisch veld van de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming zich van het natuurlandschap naar het cultuurlandschap, vooral als reactie op de ontwikkeling van de ruilverkaveling. De CC begint een strategie voor het cultuurlandschap te ontwikkelen. In de vormgeving daarvan speelt de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen, die de CC daarvoor heeft ingesteld, een belangrijke inhoudelijke rol.

De WCL ontwerpt een perspectief op het cultuurlandschap en stelt een urgentielijst van te behouden cultuurlandschappen op. De ontdekking van het cultuurlandschap wordt voltooid. Natuur en landschap worden gescheiden aandachtsgebieden. De WCL ontwikkelt een visie op de cultuurtechniek, waarin het belang van ontwikkeling wordt erkend. De CC bepaalt de opstelling tegenover de landbouw, er is ruimte voor constructief overleg. Tijdens deze ontwikkeling zijn er belangrijke verschillen van mening in de WCL en de CC, die het karakter hebben van ambivalenties. Die ambivalenties vormen in een veranderend krachtenveld referenties voor strategische keuzen. De veronderstelling is dat als deze ambivalenties duurzaam zijn, een cyclische verandering van strategie is te verwachten.

Hoofdstuk 3

Landbouw en Landschap

De productie van het cultuurlandschap

3.1 Inleiding

In 1948 ontmoet de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) de Stichting voor de Landbouw. Deze ontmoeting komt voort uit een regionaal conflict over de verhouding tussen natuurbescherming en landbouw en leidt tot een geregeld landelijk overleg in de gezamenlijke Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN) (zie hoofdstuk 4). De COLN functioneert tot 1954. In dat jaar gaat de Stichting voor de Landbouw over in het Landbouwschap. In de volgende periode en met name na 1958 botsen Landbouwschap en CC regelmatig. Er is formeel geregeld overleg in bepaalde fora zoals de Voorlopige Natuurbeschermingsraad (vanaf 1949), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) (vanaf 1965) en de Centrale Cultuurtechnische Commissie (vanaf 1967). Dat overleg werkt blijkbaar onvoldoende, in 1968 volgt een direct overleg tussen de CC en de Commissie Grondgebruik van het Landbouwschap. Aanleiding is een conflict in de RARO over de toekomst van het landelijk gebied. In het overleg dragen beide partijen punten aan voor discussie, zoals de inrichting van het landelijk gebied en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De vraag wordt gesteld, door de voorzitter van de Commissie Grondgebruik, of de instelling van een 'contactgroep natuurbescherming-landbouw' zin heeft. Aan het eind spreken beide partijen af dat het overleg zal worden voortgezet.⁷⁶ Zowel de CC als het Landbouwschap zijn achteraf positief over dit overleg.⁷⁷ Een vervolg komt er echter niet van.

De afwisseling van perioden met en zonder direct onderling overleg roept de vraag op naar de verhouding tussen de CC en het Landbouwschap in deze periode. In dit hoofdstuk gaat het om de strategie van het Landbouwschap en zijn voorganger, de Stichting voor de Landbouw, ten aanzien van natuur, landschap en milieu in de periode 1948 - 1972. In het volgende hoofdstuk staat de strategie van de CC in deze periode centraal.

Doel

Zowel de CC als de Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap hebben een gemeenschappelijk werkterrein, het landelijk gebied met zijn woeste gronden dan wel natuurgebieden en zijn waardevolle cultuurlandschappen dan wel landbouwgebied. Hun belangen zijn verschillend. Simpel gesteld, de CC wil beschermen en behouden en de beide landbouworganisaties willen ontginnen, ontwikkelen en benutten. Conflicten liggen dus voor de hand. Toch zijn er perioden van direct onderling overleg. In deze perioden zijn beide actoren optimistisch over de mogelijkheden van verder overleg. Waarom is dat overleg niet duurzaam?

Doel van dit hoofdstuk is een analyse van de strategieën van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap, met name hun opstelling tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu in de periode 1948 - 1972. Wat voor actoren zijn de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap en wat is hun positie in de landbouw? Hoe is hun strategie tegenover natuur, landschap en milieu? Bevat het werk van beide landbouworganisaties potenties voor samenwerking met de CC? En welke factoren belemmeren een dergelijke samenwerking?

De verwachting is dat de opstelling van met name het Landbouwschap ten aanzien van

natuur, landschap en milieu negatief is. De Wit, secretaris van de CC in het begin van de jaren zestig, vergeleek de positie van de CC tegenover die van het Landbouwschap met die van 'David tegenover Goliath' (De Wit, 1961a). Volgens Van Zanden, mede-auteur van de 'Groene geschiedenis van Nederland', had de georganiseerde landbouw, in samenwerking met de overheid en de andere actoren in de landbouw, in deze tijd 'één doel voor ogen: het bevorderen van de groei van de landbouwproductie' (Van Zanden, 1993c).

In dit hoofdstuk staan dus de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap centraal, zoals in het vorige en het volgende hoofdstuk de CC. In het volgende hoofdstuk worden de strategieën van beide organisaties met elkaar in verband gebracht. Het onderzoek beslaat de periode 1948 - 1972. In 1948 richtten de CC en de Stichting voor de Landbouw samen de COLN op. In 1972 wordt het werk van de CC overgenomen door de Stichting Natuur en Milieu.

Strategie

Strategie is in deze studie gedefinieerd als plan en/of gestructureerd gedrag (zie hoofdstuk 1). Inhoudelijk omvat een strategie een perspectief en een positie. In dit hoofdstuk worden de begrippen perspectief en positie wat losser gehanteerd dan in het voorgaande hoofdstuk.

De landbouworganisaties hebben potenties voor samenwerking als zij strategische openingen bieden: bijvoorbeeld een positieve opstelling van het Landbouwschap naar de CC of naar de natuur-, landschaps- en milieubescherming in het algemeen. Een gemeenschappelijk werkterrein zoals het landelijk gebied is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor samenwerking. Daarvoor is nodig dat probleemstellingen en doelstellingen van beide organisaties voor dat werkterrein elkaar overlappen. Samenwerking kan dan betrekking hebben op zowel de benutting van gemeenschappelijke kansen, zoals een ruilverkaveling met wederzijds voordeel, als de afwending van gezamenlijke risico's, zoals grondverlies of industriële milieuverontreiniging. In het eerste geval, het benutten van gemeenschappelijke kansen, is inhoudelijke samenwerking vereist. In het tweede geval, het afwenden van risico's, kan worden volstaan met een tactisch bondgenootschap.

Weerstand tegen samenwerking kunnen liggen in strategische blokkades: een negatieve opstelling tegenover de CC of natuur-, landschaps- en milieubescherming in het algemeen en tegengestelde probleem- en doelstellingen. Weerstand kunnen leiden tot het afhouden van samenwerking of het aangaan van conflicten.

De strategieën van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap worden mede bepaald door de context, waarin de andere actoren in het landbouwveld, de landbouwpolitiek, de ontwikkeling van de landbouw als bedrijfstak en de sociaal-economische, politieke en technologische ontwikkeling in het algemeen belangrijke factoren zijn. Van deze factoren beschrijf ik in dit hoofdstuk alleen de ontwikkeling van de landbouw en de positie van de beide landbouworganisaties in hun context. Een inhoudelijke analyse van de nationale en Europese landbouwpolitiek valt buiten de context van deze studie. Waarschijnlijk is het verschil tussen wat de Stichting en het Schap willen en de

politiek van het ministerie van Landbouw aanvankelijk niet zo groot.⁷⁸ De samenwerking tussen overheid en de georganiseerde landbouw na de oorlog is zo intensief dat wel gesproken wordt van de 'ijzeren driehoek' (De Vries, 1989 in Van den Berge, 1990). Het Schap claimt bovendien zelf een deel van de landbouwpolitiek te maken.⁷⁹ Frouws (1993) typeert de rol van de overheid in de periode 1945 - 1985 als 'meer stimulerend dan regulerend, meer ondersteunend dan beperkend'. Maar uiteraard is niet alle landbouwpolitiek ook Landbouwschapspolitiek. Bovendien neemt de invloed van het Schap op de landbouwpolitiek na 1963 af wanneer de landbouwpolitiek meer Brusselse politiek wordt en na 1970 wanneer ook andere ministeries zich met de landbouw gaan bemoeien.

Andere actoren die van belang zijn, zijn die welke in het veld van de natuurbescherming voorkomen, zoals het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW), later Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), SBB, de overheden en hun diensten op provinciaal en lokaal niveau, de CC (zie de hoofdstukken 2 en 4), Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen. Verder de onderzoeksinstituten en voorlichting aan beide zijden. Tenslotte intermediaire organisaties als de (Voorlopige) Natuurbeschermingsraad, de RARO en de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC). In deze studie komen deze actoren niet of slechts zijdelings aan de orde.

Je kunt je afvragen of deze actoren niet interessanter zijn voor de verhouding tussen landbouw en natuurbescherming dan het Landbouwschap. Wind, voormalig medewerker van het Landbouwschap, vindt met name de CCC, die de ruilverkavelingen behandelt, belangrijker.⁸⁰ Maar in de onderzochte periode is het contact tussen natuurbescherming (CC) en landbouw in de CCC beperkt. Gorter is pas (adviserend) lid van de CCC vanaf 1967 en dan namens Natuurmonumenten. Bovendien gaat de CCC alleen over ruilverkaveling en niet over allerlei andere aspecten van het werkterrein natuur, landschap en milieu, die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Werkwijze

De analyse is gebaseerd op studies over de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap en op eigen archiefonderzoek bij het Landbouwschap. De Stichting en het Schap zijn wetenschappelijk maar in beperkte mate onderzocht (De Vries, 1994). De schaarse studies, deels studentenonderzoek, gaan vooral over de algemene structuur en ontwikkeling en over kwesties van vertegenwoordiging en belangenbehartiging (Breure, 1988; Van den Berge, 1990; Frouws, 1993; Termeer, 1993; Krajenbrink, 1996). Onderzoek naar de houding van de Stichting en het Schap tegenover natuur en milieu uit de begin periode heb ik niet kunnen vinden. De 'milieustudies' over het Landbouwschap (Frouws, 1993; Termeer, 1993) hebben betrekking op de mestproblematiek in de periode na 1970.

Van beide organisaties heb ik de jaarverslagen en de - elkaar opvolgende - Mededelingen (bladen), Berichten en Nieuwsbrieven bestudeerd.⁸¹ In beperkte mate heb ik ook gekeken naar de verslagen van de Commissie Grondgebruik, een commissie van zowel de Stichting voor de Landbouw als het Landbouwschap. Deze commissie en haar subcommissies behandelen zaken als grondgebruik, natuur, landschap en milieu. De verslagen

van deze commissie zijn wel toegankelijk, maar moeilijk leesbaar (microfiches) en de bijbehorende stukken uit de periode van onderzoek zijn niet meer aanwezig. Deze verslagen zijn bestudeerd als de hiervoor genoemde bronnen daar aanleiding toe gaven.

Niet bestudeerd zijn documenten van andere actoren in de sfeer van de landbouw en de natuurbescherming. Om het beeld te toetsen heb ik interviews gehouden met twee medewerkers van het Landbouwschap uit die tijd, drs. D.H. Franssens en ir T.T. Wind.⁸² Om het beeld concreter te maken heb ik een aantal ontwikkelingen in de landbouw kwantitatief weergegeven. In eerste instantie is geprobeerd daarvoor statistieken te gebruiken uit de documenten van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap zelf, daarnaast zijn statistieken van het LEI en het CBS gebruikt.⁸³

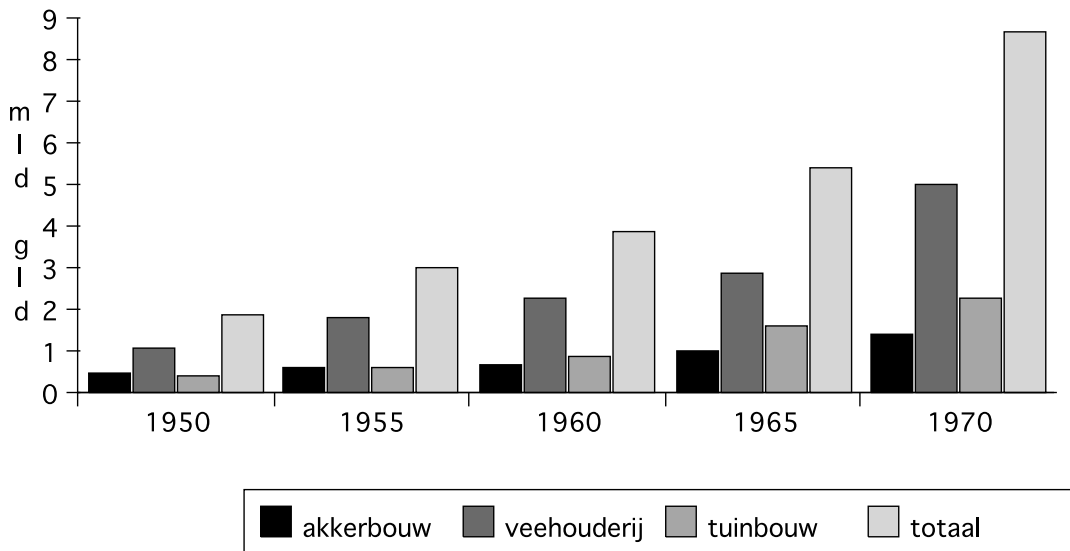
In dit hoofdstuk schets ik eerst de ontwikkeling van de landbouw in de periode 1950-1970 (3.2). Vervolgens behandel ik de plaats en positie van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap in het landbouwveld (3.3), en de macht die beide organisaties aan die positie ontlenden (3.4). Dan beschrijf ik voor de periode 1948-1972 een aantal werkvelden van beide organisaties, met name die velden die voor de CC van belang zouden kunnen zijn geweest (3.5). Tenslotte analyseer ik deze werkvelden op potenties en beperkingen voor samenwerking met de CC (3.6).

3.2 De ontwikkeling van de landbouw

De posities van de Stichting voor de Landbouw en van het Landbouwschap in het politieke krachtenveld worden mede bepaald door de ontwikkeling van de landbouw en de positie van de landbouw in de Nederlandse economie. De ontwikkeling van de landbouw van na de Tweede Wereldoorlog tot 1970 is wel getypeerd als een snelle groei van de productie en een structurele aanpassing onder invloed van de algemene economische ontwikkeling en de totstandkoming van de EEG. Na 1970 veranderen de economische omstandigheden en daarmee verandert de ontwikkeling van de landbouw (Ministerie van L&V, 1977). Hobsbawm (1995) noemt de algemene economische ontwikkeling met name in de ontwikkelde landen in de onderzochte periode de 'gouden jaren' (van de twintigste eeuw) en Louwes duidt de macht van het Landbouwschap in deze periode aan met de 'gouden periode van het Groene Front' (Louwes, 1980 in Frouws, 1994).

Veranderende economische positie

Een indicator voor de snelle groei van de Nederlandse landbouw is de waarde van de uitvoer van producten van Nederlandse herkomst (fig. 3.1). Tussen 1950 en 1970 stijgt deze waarde met een factor 4,5, een groei van gemiddeld bijna 8% per jaar. Deze groei is deels het gevolg van de waardedaling van de gulden, deels het gevolg van de gestegen productie (bijlage 4). De groei vindt plaats ondanks een dalende agrarische beroepsbevolking. Met name in de tweede helft van deze periode, na 1960, groeit de Nederlandse landbouw sterk.



Figuur 3.1 Waarde uitvoer agrarische producten van Nederlandse herkomst 1950 - 1970. Bron: LEI/CBS, 1976:171.

Deze ontwikkeling wordt ondersteund door de landbouwpolitiek. Tussen 1950 en 1970 stijgen de overheidsuitgaven voor de landbouw met een factor 4,6, over de hele periode is dat gemiddeld ca 6% van de rijksuitgaven (Fortuyn, 1983).

Ondanks de sterke groei van de uitvoer neemt de positie van de landbouw in de Nederlandse economie voortdurend af (tab. 3.1). Direct na de oorlog is het aandeel van de Nederlandse landbouw in de totale uitvoer groot. Na 1950 neemt dat aandeel gestaag af. Hetzelfde geldt voor de bijdrage van de landbouw aan het nationaal inkomen, terwijl de bijdrage van de nijverheid en andere sectoren toeneemt. Niet omdat de landbouw minder productief wordt, maar omdat andere sectoren harder groeien. Rond 1955 vindt een omslag plaats in de positie van de landbouw in de Nederlandse economie. Volgens Fortuyn heeft 'de landbouw in de periode 1945-1955 een fikse bijdrage geleverd aan de industrialisatie van Nederland, onder meer door de lage voedselprijzen, nadien zijn het

Tabel 3.1 Positie van de landbouw in de Nederlandse economie 1950 - 1970

	waarde uitvoer % totaal	waarde invoer % totaal	bijdrage aan nat. inkomen % totaal (1)	agrarische beroepsbevolking % totaal
1948	47	26	14	
1950	48	25	15	15
1955	39	20	12	13
1960	34	19	11	12
1965	29	15	8	9
1970	27	16	6	7

1. tegen factorkosten, incl. bosbouw en visserij.
Bron: Fortuyn, 1983: 30-31, 75-79, 146-152.

de overige sectoren van de economie die een flinke bijdrage leveren aan het op peil houden van de Nederlandse landbouw in West-Europees verband.’ (p.79) Het beeld zou er voor de landbouw wel gunstiger uitzien als ook de aan de landbouw gelieerde industrie zou worden meegerekend. Fortuyn over de periode 1963-1974: ‘Nederland is een industrienatie geworden met een uitgebreid pakket aan dienstverlening en een relatief onbetekenende inbreng van de landbouw.’ (p.151)

Ook Van den Brink (1990) constateert deze verandering in de positie van de landbouw in de nationale economie. De afgelopen eeuw is de betekenis van de landbouw ten opzichte van de nijverheid en dienstverlening sterk verminderd. Dit komt tot uiting in de relatieve daling van de bijdrage van de landbouw aan de nationale productie en de relatieve - en na 1947 absolute - daling van de agrarische werkgelegenheid ten opzichte van de totale werkgelegenheid.

De periode na 1963 is volgens Fortuyn (1983) een periode van expansie op vrijwel elk terrein. Het nationaal inkomen groeit snel en ononderbroken. De levensstandaard van de bevolking gaat met sprongen omhoog. De overheidsuitgaven dijen fors uit, ze stijgen zelfs sneller dan de groei van het nationaal inkomen. Maar de Nederlandse economie is aan het veranderen, met name de industriële sector staat aan de vooravond van een forse herstructurering. Hoewel de overheid dat inziet, grijpt ze niet in. De overheid is in deze periode terughoudend tegenover de economische ontwikkeling, juist omdat deze zo groeit. De noodzaak om te plannen en te sturen lijkt niet aanwezig.⁸⁴

Hoewel de positie van de landbouw in de Nederlandse economie steeds minder belangrijk wordt, is de Nederlandse landbouw internationaal gezien sterk. Ze is een van de meest productieve in de EEG. In 1973/74 produceren de Nederlandse boeren op 2,2% van de Europese (EEG-9) cultuurgrond, met 2,8% van de bedrijven (> 1 ha) en ca 3,5% van de agrarische beroepsbevolking 15% van de aardappelen, 8% van de suikerbieten, 9% van het vlees, 10% van de melk en de boter, 12% van de melkpoeder en 13% van de kaas. De zelfvoorzieningsgraad is hoog (tussen haakjes de cijfers voor de EEG-9): aardappelen 127% (100%), vlees 185% (98%), kaas 239% (107%), boter 340% (93%) en groenten 196% (93%) (LEI/CBS, 1978). Vanaf 1955 neemt de betekenis van de EEG voor de Nederlandse landbouw toe. Na 1960 gaat meer dan de helft van de uitvoer van de landbouw naar de EEG en in 1971 zelfs 70%.

Ontwikkeling structuur

Voor 1950 wordt de structuur van de landbouw in belangrijke mate bepaald door de groeiende beroepsbevolking in de landbouw. Tussen 1849 en 1947 groeit de agrarische bevolking van 385.000 tot 589.000 (Maris, 1963) (zie ook tabel 3.2). De taltijke agrarische boerenbevolking, waaronder veel ‘kleine’ boeren met een lage arbeidsproductiviteit, wordt pas na 1930 als een probleem gezien vanwege de crisis van de jaren dertig en de intensievere communicatie tussen landbouw en samenleving. Door die intensievere communicatie wordt het aspiratieniveau van de boerenbevolking verhoogd. De crisis van de jaren dertig heeft tot gevolg dat het probleem nog niet kan worden opgelost, omdat werkgelegenheid elders ontbreekt. Tussen 1930 en 1947 neemt de agrarische beroepsbevolking zelfs nog toe bij een ongeveer gelijkblijvende oppervlakte cultuurgrond

en een toenemende mechanisatie. De oplossing wordt aanvankelijk gezocht in intensivering van de bedrijfsvoering en steunmaatregelen. Na de oorlog wordt duidelijk dat de oplossing van het kleine-boerenvraagstuk vooral moet worden gezocht in vermindering van de beroepsbevolking, schaalvergroting ofwel verlaging van de man-land ratio, en verbetering van de externe arbeidsomstandigheden (Maris, 1963).

Schaalvergroting is onvermijdelijk en komt eigenlijk te laat op gang. Terwijl de beroepsbevolking in de landbouw absoluut nog steeds groeit, is de relatieve betekenis van deze bedrijfstak al sinds lange tijd aan het afnemen (Maris, 1963). Het kleinschalige cultuurlandschap van de jaren dertig is achterhaald door de sociaal-economische ontwikkeling van de landbouw. Het is tegelijk de periode waarin de natuurbescherming belangstelling krijgt voor dat cultuurlandschap (zie hoofdstuk 2).

Van den Brink (1990: 34) vat de structuurontwikkeling van de Nederlandse landbouw na 1945 als volgt samen:

‘De structuurveranderingen van de landbouw zelf kwamen tot stand onder invloed van de naoorlogse economische groei (stijging loonkosten). Arbeid werd op grote schaal vervangen door kapitaal. De gemiddelde arbeidsbezetting per bedrijf daalde en er ontstonden steeds meer eenmansbedrijven. De bewerkingscapaciteit per man groeide explosief, maar de groei van de gemiddelde oppervlakte van de bedrijven was ontoereikend om de schaalvoordelen van de nieuwe arbeidsmethoden volledig te kunnen benutten. Het structuurprobleem van de landbouw, dit is de niet-optimale ordening van de produktiefactoren als gevolg van de gemiddeld genomen te lage land/man-verhouding, trad vanaf het begin van de jaren zestig scherp in het licht. De schaarste aan cultuurgrond op bedrijfsniveau ging met name in de jaren zeventig gepaard met een sterke intensivering van het grondgebruik. De produktiviteitsontwikkeling van de Nederlandse landbouw was zeer gunstig; de stijging was het grootst in de periode 1963-1973. De produktiviteitsstijging (en dan vooral de stijging van het produktievolume) is vanaf het midden van de jaren zestig van grote betekenis geweest voor de stijging van het agrarisch inkomen. Over het geheel genomen werd in de eerste naoorlogse decennia een paritaire beloning van de in de landbouw ingezette produktiefactoren gehaald of in elk geval dicht benaderd.’

De intensivering van het grondgebruik, waarmee de structurele ontwikkelingen gepaard gaan, beschrijft Van den Brink (1990: 23) als volgt:

‘Dankzij de intensivering, bijvoorbeeld door middel van een intensiever bouwplan, was een efficiëntere aanwending van de beschikbare arbeid binnen het eigen bedrijf mogelijk. Daarnaast vond een versterkte toepassing plaats van opbrengstverhogende technieken, zoals kunstmest, zaaizaad en bestrijdingsmiddelen tegen ziekte en onkruid. Het gevolg hiervan was een snelle toename van de opbrengsten per ha en per dier. Bij een gelijkblijvende bedrijfsoppervlakte kon derhalve meer worden geproduceerd, hetgeen de noodzaak van areaalvergroting enigszins temperde. De toepassing van opbrengstverhogende technieken werd mede in de hand gewerkt door de dalende reële prijzen van kunstmest en krachtvoer bij tegelijkertijd sterk stijgende reële loonkosten ... Een derde vorm van bedrijfsaanpassing ten slotte was de sterke specialisatie in samenhang met ontmenging. Door specialisatie op een bepaalde produktietak konden nieuwe technieken in veel gevallen vollediger en efficiënter worden benut.’

Held & Visser (1984) beschrijven de hoofdlijnen van de ontwikkeling tussen 1950 en 1980 op vergelijkbare wijze. De toename in productie en arbeidsproductiviteit weerspiegelen de druk op de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied. Integratie van mechanisatie en automatisering in de bedrijfsvoering, vergroting van het bedrijf, de afname van het aantal banen, verbeterde productietechnieken en beheer van land en water, vormen de basis voor een voortgaande strijd om een oplossing te vinden voor die druk om de cultuurgrond te converteren en het gebruik ervan te intensiveren. Maris (1974) wijst op de belangrijke verschuivingen in het productiepakket: het toenemende aandeel van de tuinbouw en daarbinnen de toenemende betekenis van de glastuinbouw, met name de bloemeteelt. Daarnaast een sterke uitbreiding van de veeteelt, vooral van de veredelingssector. Indicatoren voor de mechanisatie, intensivering, cultuurtechnische ontwikkeling, de ontwikkeling van de bedrijfsgrootte, productievolume, productiviteit en arbeidsvolume zijn opgenomen in bijlage 4.

Keerpunt 1963

Het structuurprobleem waar Van den Brink op wijst en dat in het begin van de jaren zestig scherp tot uiting komt, wordt al in 1962 voorzien door Hofstee (1963). De landbouw bevindt zich dan in een 'periode van kentering'. Hofstee wijst op een aantal veranderingen die gaande zijn, waaronder vernieuwing van landbouwmethoden, de snelle mechanisatie en de eveneens snelle daling van het aantal 'in-de-landbouw-werkzamen'. Ook de doelstelling van de landbouw verandert, van 'de hoogste productie per ha en per dier' naar 'de hoogste productie per man'. De houding tegenover het kleine bedrijf is veranderd, het aantal daarvan mag verminderen. Verder wijst Hofstee op de steeds intensievere en steeds bredere wijze waarop de agrarische reconstructie (lees ruilverkavelingen e.d.) ter hand wordt genomen. Maar al deze ontwikkelingen zijn niet het grootste probleem waar de landbouw voor staat en rechtvaardigen het niet om van een keerpunt te spreken. Dat is wel het geval met de ontwikkeling in de bedrijfsgrootte. Niet de bedrijfsgrootte gemeten in aantal hectaren, zoals vaak gedacht wordt, maar in werkgelegenheid per bedrijf. En deze is niet groter, maar juist kleiner geworden. De bedrijfsgrootte in oppervlakte is deze eeuw weinig veranderd. In 1910 was de bedrijfsgrootte van boeren met hoofdberoep in de akkerbouw en veeteelt gemiddeld 11,7 ha. In 1950 is deze gedaald tot 11 ha en in 1959 weer gestegen tot 12,2 ha. De bedrijfsgrootte in termen van de werkgelegenheid per bedrijf is echter spectaculair gedaald. Bijna alle bedrijven zijn eenmansbedrijven geworden. En dat is het gevolg van de stijging van de arbeidsproductiviteit, die veel sterker is gestegen dan de daling van de werkgelegenheid.

Hofstee (1963: 114-115) beschrijft deze ontwikkeling in dramatische termen:

'... de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw sedert het eind van de vorige eeuw wordt gekarakteriseerd door een welhaast dramatische strijd, enerzijds voor een zo groot mogelijk aantal zelfstandige bestaansmogelijkheden in de landbouw, anderzijds voor een inkomensniveau voor de agrarische bevolking, dat men als juist in vergelijking met dat van andere bevolkingsgroepen beschouwt. In deze strijd heeft in het begin vooral het eerste, in het latere deel van de periode in kwestie meer het

Tabel 3.2 Bedrijfshoofden en medewerkers 1900-1970

	Hofstee, 1963		LEI/CBS, 1978			
	zelf-standigen (x 1000)	afhankelijken (1) (x 1000)	afhankelijken per zelfstandige	bedrijfshoofden (x 1000)	medew. zoons arbeiders employés (x 1000)	medewerkers per bedrijfs-hoofd
1899	161	330	2,04			
1920	186	347	1,87			
1930	211	319	1,51			
1947	234	331	1,42	233	300	1,29
1959	227	200	0,88			
1960				216	173	0,80
1971				159	84	0,53

1. arbeiders en meewerkende familieleden.

Bronnen: Hofstee, 1963: 111; LEI/CBS, 1978: 37.

tweede overwogen, zonder dat in het begin het tweede element en later het eerste element ontbrak. Met allerlei middelen heeft de Nederlandse boer deze strijd gestreden. Hij heeft vrijwel alles aan grond ontgonnen wat er te ontginnen viel om zijn tweede zoon een bedrijf te verschaffen of om eigen inkomen te verhogen. Hij heeft zelf land aangewonnen of de Overheid gestimuleerd om dit te doen om dezelfde reden. Hij heeft zijn grond zoveel mogelijk met gewassen bezet, die een hoge opbrengst per ha leverden en in vele gevallen is hij van akkerbouw of veeteelt overgegaan naar de tuinbouw. Hij heeft zijn veestapel uitgebreid tot de grens van het mogelijke en hij heeft gigantische hoeveelheden voedergraan uit het buitenland geïmporteerd om steeds meer varkens en kippen te kunnen houden. Hij heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheden, die fokkerij en veredeling boden, om de opbrengsten van zijn veestapel en zijn gewassen te verhogen. Hij heeft steeds meer kunstmest gebruikt om de produktie nog meer te kunnen vergroten. Maar dit was nog niet voldoende. Om op zijn dikwijls verkleinde bedrijf nog een gezinsinkomen te verdienen, dat zo goed mogelijk aan de eisen van de tijd was aangepast, ontsloeg hij zijn knecht of landarbeider en trachtte door een meer doelmatig werken alleen met zijn zoons het bedrijf te voeren. En toen dat niet meer voldoende hielp, stuurde hij zijn zoons naar de fabriek om verder het werk alleen te doen. En nu is de Nederlandse boer bezig deze strijd op twee fronten na 75 jaar definitief te verliezen. Hij staat met de rug tegen de muur.' (zie ook tab. 3.2).

De landbouw verkeert in 'een volledige structurele crisis', die volgens Hofstee alleen is op te lossen door een extra vermindering van het aantal bedrijven met ten minste 5000 per jaar in de akkerbouw en veeteelt ofwel ca 4%. Een dergelijk structuurverandering zal niet alleen gepaard gaan met veel menselijk leed en met grote maatschappelijke verschuivingen ten plattelande, maar ook met veranderingen in het 'gezicht van ons agrarisch land met zijn uitrusting van boerderijen, dorpen, sloten, tochten, kanalen en wegen'.

Fasen

Het jaartal 1963 wordt in alle analyses die hierboven genoemd zijn, gehanteerd als een jaar van bijzondere veranderingen in de ontwikkeling van de landbouw. Hoewel minder duidelijk lijkt dat ook te gelden voor 1950, 1955 en 1970/73.

Held & Visser (1984) hanteren vergelijkbare jaartallen om fasen in de ontwikkeling van de landbouw te onderscheiden:

- 1940 - 1950 voedsel tekorten en voedsel rantsoenering
- 1950 - 1957 markt evenwicht
- 1957 - 1963 overgangperiode naar de EEG-markt; groei, maar stagnatie van de prijzen als gevolg van overproductie
- 1963 - 1970 blijvende overschotten
- 1970 - 1980 niet-agrarische waarden en functies worden belangrijk, selectieve groei, blijvende groei van de agrarische export.

Volgens Held en Visser is na de oorlog de groei van de voedselproductie een van de hoofddoelen van het regeringsbeleid, mede om het herstel van de economie mogelijk te maken.

Na 1950 ontstaat overproductie voor een aantal primaire landbouwproducten. Maar de wereldmarktprijzen blijven gunstig. De snel groeiende economie in industrie en handel leidt tot een uittocht van arbeid uit de landbouw. Het landbouwbeleid is er onder meer op gericht om boeren een inkomen te laten verdienen dat vergelijkbaar is met inkomens daarbuiten, onder meer om boeren in staat te stellen te investeren. Het landbouwbeleid verandert van een voedselvoorzieningspolitiek in een landbouwpolitiek.⁸⁵ 1950 wordt door Maris (1974) bovendien genoemd als een jaar waarna de biologisch-technische ontwikkeling overgaat in een mechanisch-technische ontwikkeling.

Vanaf 1957 begint een grootschalige economische ontwikkeling van de landbouw door de vorming van de EEG. Landbouwprijzen dalen en de kosten van arbeid stijgen. Landbouwonderzoek en voorlichting worden gestimuleerd en de mechanisering wordt opgevoerd.

Na 1963 ontstaan blijvende overschotten in Europa. Het overheidsbeleid is erop gericht de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw te versterken, onder meer door productiekosten op de boerderij te verlagen, bedrijven te vergroten en door ruilverkaveling in het kader van plattelandsontwikkeling. Mechanisering en specialisatie leiden tot bedrijfsvergroting en verhoging van de arbeidsproductiviteit, vermindering van het aandeel gemengde bedrijven en afname van arbeidskrachten en bedrijven.

Na 1970 gaan rationalisatie en groei door, maar selectief. In sommige regio's gaan ook andere doelstellingen gelden gericht op natuur, landschap, milieu, recreatie en cultuurhistorie. Het belang van meervoudig landgebruik leidt tot een stagnatie in het ruilverkavelingsprogramma.

Zoals al gezegd zien meerdere auteurs 1963 als een jaar van verandering in deze periode. Het Landbouwschap heeft dat voorzien. In 1962 verschijnt het rapport 'Landbouwpolitiek op lange termijn'.⁸⁶ Volgens het Landbouwschap zal de snelle ontwikkeling van de voorgaande periode waarschijnlijk nog worden versneld. De afvloeiing uit de landbouw zal doorgaan, de mechanisatie sterk toenemen en er zullen belangrijke wijzigingen plaats vinden in de bedrijfstvormen en de productierichting. Het Landbouwschap

vindt dat de landbouw zich daaraan moet aanpassen en dat de landbouwpolitiek dit aanpassingsproces moet ondersteunen.

3.3 Stichting voor de Landbouw en Landbouwschap

De Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap zijn belangrijke actoren in het landbouvveld, maar niet de enige en ook niet de enige die de CC tegenkomt. De Stichting en het Schap behoren tot het 'Groene Front', dat verder bestaat uit het ministerie van Landbouw, dat pas in 1945 definitief is ingesteld, de drie (verzuilde) centrale landbouworganisaties (CLO's), de productschappen (zoals die voor zuivel, voor groente en fruit, voor akkerbouwproducten en voor vee en vlees), de agribusiness (waaronder de toeleverende en verwerkende industrie en handel), de Rabobank, de landbouwpolitici in het Nederlandse en Europese parlement met hun ambtenaren en de onderwijs-, voorlichtings- en onderzoeksapparaten (Van den Berge, 1990).

Het landbouvveld is niet alleen nationaal maar ook regionaal georganiseerd en ook op dat niveau komt de CC meerdere actoren uit de landbouw tegen. Tot het regionale niveau behoren de gewestelijke of provinciale organisaties van de CLO's, de provinciale stichtingen van de Stichting voor de Landbouw en later de gewestelijke raden van het Landbouwschap. In regionale en lokale overheden zijn politici afkomstig uit de landbouw belangrijke actoren.

De Stichting en het Schap zijn horizontale organisaties, ze verenigen de belangen van de landbouw op het niveau van de boeren. De landbouw is ook verticaal georganiseerd in de productschappen, waarin alle segmenten van een bepaalde productieketen verenigd zijn, zoals de toeleverende industrie, de boeren, de verwerkende industrie en de handel. Met deze productschappen en de daarin vertegenwoordigde agribusiness heeft de CC voor zover bekend niet of nauwelijks contact gehad.

In deze studie is gekozen voor een analyse van de rol van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap. Hoewel er belangrijke verschillen bestaan tussen de CC en de beide landbouworganisaties, is de overeenkomst dat ze in hun veld de belangrijkste belangenbehartiger bij de landelijke overheid zijn.

Oprichting en instelling

De Stichting voor de Landbouw is in 1945 opgericht door de drie landelijke standsorganisaties (CLO's) en de drie landelijke landarbeidersbonden. De Stichting is het product van een samenwerking die al voor de oorlog tot stand was gekomen.⁸⁷ Het doel van de Stichting is tweeledig. Zij wil een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, het Landbouwschap, voorbereiden. En zij wil de belangen van de landbouw behartigen (Van den Berge, 1990). De Stichting past in de filosofie van het corporatisme, volgens Frouws (1994) is de Stichting een vorm van agrarisch neocorporatisme.⁸⁸

Na voorbereidend werk door de Stichting wordt in 1954 het Landbouwschap ingesteld in het kader van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950).⁸⁹ Het Schap is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is bedoeld om

een bepaalde sector van de economie te ordenen. De Wet op de Bedrijfsorganisatie omschrijft de taak van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zoals het Landbouwschap, als 'de binnen het kader van het algemeen belang vallende behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de ondernemers en werknemers in de betrokken bedrijfstak' (Landbouwschap, 1966). Op grond van de wet kan het Landbouwschap zelfstandig verordeningen uitvaardigen op technisch, economisch en sociaal gebied, zoals voor de gezondheidstoestand van het vee, de kwaliteit van gewassen en producten en de arbeids- en rusttijden van de werknemers. Daarnaast behoudt het Schap zijn belangenbehartigende taak (Landbouwschap, 1966). Na 1967 wordt de verordenende taak minder belangrijk, terwijl het onderling overleg en de belangenbehartiging belangrijker worden (Landbouwschap, 1966; Van den Berge, 1990; De Heer, 1994).

Organisatie

De Stichting voor de Landbouw en vooral het Landbouwschap zijn, in vergelijking met de CC, grote organisaties met een fors eigen apparaat. De Stichting heeft hoofdafdelingen voor Sociale Zaken, Akkerbouw, Veehouderij en Tuinbouw, en afdelingen voor het Veenbedrijf en voor Griend en Riet. Verder is er een Algemeen Secretariaat met diverse commissies. Op regionaal niveau zijn er twaalf provinciale Stichtingen voor de Landbouw. In 1948 werken er bij de Stichting 60 medewerkers (incl. secretariaat). De Stichting heeft in 1948 uitgaven ter hoogte van bijna 600.000 gulden en een vermogen van ruim 4 miljoen gulden. Het krijgt zijn financiële middelen uit heffingen die alle boeren en tuinders verplicht zijn te betalen (Van den Berge, 1990). De structuur van het Landbouwschap is niet wezenlijk anders, maar in de loop van de tijd wel uitgedijd. In 1969 geeft het Schap ruim 45 miljoen gulden uit, waarvan bijna 8 miljoen gulden voor het eigen apparaat.

Voor de CC is vooral de Commissie Grondgebruik van beide organisaties van belang. Dit is een eigen commissie die valt onder het Algemeen Secretariaat. De Commissie Grondgebruik heeft in 1948 twaalf leden en in 1969 vijftien leden (excl. secretariële ondersteuning) en dan bovendien drie subcommissies (Planologie, Zuiderzeepolders, Waterstaats- en waterschapsaangelegenheden) met elk deels eigen leden. In elke provincie heeft het Landbouwschap een gewestelijke raad, een soort regionaal Landbouwschap. Deze raden zijn onder meer actief op het gebied van de ruimtelijke ordening, dat meer een taak is van deze raden en het Landbouwschap dan van de CLO's.

Plaats in het landbouwweld

Het Landbouwschap - deze analyse geldt ook voor de Stichting voor de Landbouw - vertegenwoordigt (horizontaal) de boeren en landarbeiders. Het heeft daarvoor een aantal taken overgenomen van de standsorganisaties en de landarbeidersbonden. Het Schap houdt zich met de collectieve belangen bezig, terwijl de standsorganisaties meer de directe individuele belangen van de boeren behartigen en zich bezig houden met onderwijs en voorlichting (Landbouwschap, 1966; De Heer, 1994). Het Schap is voor de

landbouw de onderhandelingspartner met de overheid, in het bijzonder het ministerie van Landbouw.

De Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap zijn netwerken. Ze zijn vertegenwoordigd in een groot aantal andere organisaties en vertegenwoordigers of adviseurs van andere organisaties zitten in de Stichting en het Schap. Zo is de Stichting in 1948 vertegenwoordigd in 61 organisaties en in 1953 in 146 organisaties. Daartoe behoort ook een aantal instellingen met taken op het gebied van natuur en landschap, waaronder de Voorlopige Natuurbeschermingsraad (bijlage 5). In 1948 zijn 44 organisaties vertegenwoordigd in de Stichting, waaronder de Ned. Ver. van Boseigenaren en de Ned. Bosbouw Vereniging, de Ned. Heidemij en Staats Bosbeheer. Het Schap kent veel minder 'vertegenwoordigers' van andere organisaties, in de Commissie Grondgebruik zitten drie adviserende leden van de Federatie van Landeigenaren en ook de subcommissie Planologie telt enkele adviserende leden.

De positie van met name het Landbouwschap is soms omstreden geweest in de landbouwwereld. De standsorganisaties hebben er altijd voor gewaakt dat zij een eigen positie behielden. Er zijn verschillen van opvatting, bijvoorbeeld rond het structuurbeleid, waar de KNBTB (de katholieke CLO) een voorstander is van meer beschermende maatregelen voor kleine bedrijven (Van den Berge, 1990). In sommige perioden heeft het Schap problemen met haar legitimiteit en stellen boeren het functioneren van het Schap openlijk ter discussie. De legitimiteitsproblemen spelen al in de jaren zestig, wanneer de eerste breuken in het bolwerk zichtbaar worden. Ze spelen met name na 1972 (Frouws, 1994).

3.4 De macht van het Landbouwschap

De macht van het Landbouwschap ten opzichte van zowel het landbouwweld als de organisaties daarbuiten berust enerzijds op de hulpbronnen waarover het kan beschikken en anderzijds op de afhankelijkheid of autonomie in de relaties met de overige actoren binnen en buiten het landbouwweld (Frouws, 1993). In deze analyse gaan we vooral in op het relationele aspect van deze macht.⁹⁰ De Vries (1994) gebruikt een drietal beelden waarin dit relationele aspect van de macht naar voren komt: pressiegroep, neocorporatistische organisatie en intermediaire organisatie.

Het Landbouwschap als pressiegroep, een politicologisch beeld, is een 'vereenvoudigd beeld dat in brede kring over het Landbouwschap bestaat' (De Vries, 1994). Bijvoorbeeld Breure (1988) typeert het Landbouwschap als pressiegroep. Pressie impliceert eenrichtingverkeer, druk van de groep op de overheid, waardoor het deelbelang zegeviert over het meer algemene belang. Breure veronderstelt dat het Landbouwschap 'een behoorlijke invloed' heeft gehad, omdat het Schap er in geslaagd is de financiële lasten van de agrarische sector op de overheid af te wentelen en er intensieve relaties waren met de minister van Landbouw en zijn ambtenaren.

Het tweede beeld is dat van een neocorporatistische organisatie. Frouws (1993, 1994) typeert het Groene Front, dat bestaat uit onder meer het Landbouwschap, het ministerie van Landbouw en de 'agrarische' vertegenwoordigers in het parlement, als een vorm van agrarisch neocorporatisme. Neocorporatisme karakteriseert een bepaalde sociaal-

politieke structuur van belangenbehartiging en beleidsvorming. Het is een bepaalde vorm van gereguleerde ruil tussen overheid en belangengroepen. De overheid heeft behoefte aan informatie voor en legitimatie van haar beleid. Voor de belangenorganisaties betekent de ruil invloed op het overheidsbeleid en ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid. Voor het Schap had die eigen verantwoordelijkheid betrekking op de ordening van de landbouw.

Frouws (1994) noemt vijf centrale kenmerken van het agrarisch neocorporatisme. Ten eerste, de verstrengeling tussen overheid en de georganiseerde landbouw. Op basis van wederzijdse afhankelijkheid en consensus over de hoofdlijnen van het beleid zijn de landbouworganisaties nauw betrokken bij zowel de beleidsvorming als de uitvoering van het beleid. Ten tweede, de privilegiëring van de landbouworganisaties, met name als vertegenwoordiger en belangenbehartiger bij de overheid. Ten derde, interne en externe disciplinerende (conflictbeheersende) van de aangesloten organisaties (intern) en hun achterban (extern). Ten vierde, elitisme: de relatief grote handelingsvrijheid van de 'voormannen' en functionarissen die de interne compromissen sluiten en het overleg met de overheid voeren. Ten vijfde, de relatieve geslotenheid: niet-agrarische belangen in de politiek, het bestuur en de samenleving zijn uitgesloten van de ordening van de landbouw.⁹¹ De genoemde kenmerken geven het Landbouwschap (en de overheid) een grote macht ten opzichte van de buitenwereld. Ze kunnen echter ook leiden tot interne kritiek als er zich problemen in de landbouw voordoen. Dan is het Schap medeverantwoordelijk.

De Vries (1994) zelf geeft de voorkeur aan het beeld van het Landbouwschap als intermediaire organisatie. Intermediaire organisaties, in het leven geroepen en gehouden door een (of meer) organisaties, hebben tot doel om macht uit te oefenen met betrekking tot andere organisaties. Ongeacht of ze van onderop of van bovenaf gelast zijn, tussenorganisaties bemiddelen tussen hun mandatoren ('achterban') en de organisaties waarop zij hun activiteiten richten. Het Schap is zowel van onderop gekomen als van bovenaf. Het Schap heeft dus een dubbelfunctie: voor de overheid een beheersende functie en voor de boeren een functie in de belangenbehartiging.

Komen de belangen van de overheid en de landbouwsector overeen dan is de legitimiteit van de tussenorganisatie vrij groot. Is er sprake van uiteenlopende belangen, dan komt de tussenorganisatie als eerste onder vuur te liggen. Er ontstaan dan legitimatieproblemen voor het Schap, die zich onder meer uiten in de neiging tot opsplitsen in sectorale landbouworganisaties. De Vries behandelt drie perioden waarin de legitimiteit van het Schap ter discussie staat, waaronder 'Hollandsche Veld 1963' en 'Galgenwaard 1974'.

De Vries heeft voor de typering van de macht van de Nederlandse landbouw ook het begrip 'ijzeren driehoek' gebruikt (De Vries, 1989 in Van de Berge, 1990). Kenmerken van deze driehoek, die ook wel aangeduid wordt als het Groene Front, zijn de karakteristieke samenstelling van relaties tussen het ministerie van Landbouw, de Vaste Kamercommissie voor Landbouw en het Landbouwschap, een streven naar autonomie, een eigen cultuur, het deel zijn van een groter politiek en bestuurlijk geheel en als laatste kenmerk dat de drie actoren in de driehoek elkaar kunnen versterken, terwijl ook factievorming kan plaats vinden. Volgens Van den Berge (1990) is het begrip ijzeren driehoek geschikt voor typering van de landbouw in de periode vanaf de oorlog tot het begin van de jaren

tachtig, maar niet meer daarna. Louwes noemde deze periode, waarin de ijzeren driehoek het landbouwbeleid bepaalt, het 'gouden tijdperk van het groene front' (Louwes, 1980 in Frouws, 1994).

In deze ijzeren driehoek is de verhouding tussen Landbouwschap en ministerie de belangrijkste (Van den Berge, 1990). De minister en het dagelijks bestuur van het Schap overleggen iedere maand, daarnaast is er ook intensief ambtelijk overleg. De Stichting voor de Landbouw beschouwt zich zelfs als 'gelijkwaardig' aan de overheid. Volgens de Commissie Grondgebruik moeten overheid en georganiseerde landbouw 'als gelijkwaardige partijen' bij elkaar komen.⁹² De Tweede Kamer wordt pas 'echt' bij het landbouwbeleid betrokken als het Schap en de minister er in het onderling overleg niet uitkomen. Het Landbouwschap probeert dan middels de Tweede Kamer de minister alsnog te overtuigen. In de Tweede Kamer en met name in de Vaste commissie vindt de minister tot het begin van de jaren zeventig vaak dezelfde mensen tegenover zich als in het overleg met het Schap, want een aantal leden van het DB van het Schap zitten ook in de Tweede Kamer (Van den Berge, 1990).

De autonomie uit zich enerzijds in een grote mate van betrokkenheid van het landbouwbedrijfsleven bij de voorbereiding, vorming en uitvoering van het landbouwbeleid, anderzijds in een tendens tot uitsluiting van andere actoren bij het beleidsproces (Van den Berge, 1990).

Nog een ander beeld van het Landbouwschap, een bestuurskundig beeld, is dat van een actor in een beleidsnetwerk (Termeer, 1994). Het Schap maakt onderdeel uit van het landbouwbeleidsnetwerk. Kenmerkend voor een netwerk is dat er verschillende actoren in actief zijn en geen van de actoren voldoende invloed heeft om het gedrag van andere actoren te bepalen. Er is geen centrale sturende actor, omdat niemand over alle middelen beschikt. De verschillende actoren zijn van elkaar afhankelijk en medewerking van de andere actoren is derhalve nodig. Strategisch gedrag is daarvoor een vereiste. Belangrijke elementen van zo'n strategie zijn de definitie van het relevante netwerk, de taxatie van de eigen positie daarin en de gewenste aanpak van de problemen. Het begrip strategie betekent niet dat het om een geheel van te voren uitgedacht plan gaat, vaak is een actor zich slechts ten dele bewust van de gevolgde strategie. Termeer past deze netwerk theorie toe op het mestprobleem en beschrijft de verschillende strategieën die het Landbouwschap in achtereenvolgende perioden heeft gevolgd tussen 1970 en 1994.

De definitie van het relevante netwerk is vanaf het begin van het Landbouwschap duidelijk: het ministerie van Landbouw en Visserij, de vaste Kamercommissie voor Landbouw, de landbouworganisaties en in iets mindere mate de productschappen en de agrarische industrie. Er zijn personele unies en intensieve contacten binnen dit landbouwnetwerk. Binnen het Landbouwschap voelt men zich één geheel met de andere actoren van het landbouwnetwerk. Men spreekt van 'wij als landbouw'. Het Landbouwschap ziet haar eigen positie binnen het landbouwnetwerk als centraal aanspreekpunt voor agrarisch Nederland. Het ministerie van Landbouw wordt beschouwd als natuurlijke bondgenoot. Het ministerie kan zich daar wel in vinden. Bemoeienis van actoren van buiten de landbouw wordt afgedaan als niet deskundig. Wanneer deze buitenstaanders steeds meer kritiek leveren op de productiemethoden, worden zij bestempeld als vijanden. Het Landbouwschap en de andere actoren van het landbouwnetwerk vinden

het heel onwaarschijnlijk dat deze 'vijanden' wel eens invloed zouden kunnen krijgen op het landbouwbeleid.

Welke van deze vijf beelden - pressiegroep, agrarisch neocorporatisme, intermediaire organisatie, ijzeren driehoek en actor in een beleidsnetwerk - de (meest) juiste is om de macht van het Landbouwschap te typeren, is moeilijk vast te stellen.⁹³ Het beeld van de pressiegroep is het meest eenvoudige beeld, de andere vier en met name het agrarisch neocorporatisme zijn omvattender beelden. De verschillende beelden overlappen elkaar gedeeltelijk. Frouws (1993) noemt het Landbouwschap ook een intermediaire organisatie. Het begrip ijzeren driehoek wil hij niet gebruiken, vooral vanwege de suggestie van gelijkwaardige partijen in deze driehoek. Kenmerken die in meerdere beelden terugkeren zijn de verstrengeling tussen Schap en overheid, de privilegiëring van de belangenbehartiging, de disciplinerende naar de achterban en de geslotenheid tegenover andere organisaties. Verschillen tussen de beelden hebben betrekking op de afbakening en aard van de relaties. Het neocorporatistische beeld en het beeld van de ijzeren driehoek zijn het meest gesloten, het beeld van de actor in een beleidsnetwerk is het meest open. Het politiek-sociologische beeld van het agrarisch neocorporatisme is meer gericht op de institutionele en ideologische structuur en machtsaspecten, het bestuurskundige beeld van de actor in een beleidsnetwerk heeft, volgens Frouws (1993), minder aandacht voor macht en is meer procesgericht.

Al deze beelden bevestigen de indruk van een grote macht van het Landbouwschap ten opzichte van andere actoren in het landbouwveld en daarbuiten. Maar deze macht is wel gebonden aan de structuur van het agrarisch neocorporatisme en daarmee vooral aan de periode van ca 1950 - 1980. De neiging tot autonomie, exclusiviteit of geslotenheid is echter een merkwaardig kenmerk, omdat ze haaks lijkt te staan op de corporatistische gedachte. Deze ideologie sloot aan bij de pacificatiepolitiek die moest leiden tot politieke stabiliteit in de periode van verzuiling (1917-1967). De spelregels van de pacificatiepolitiek waren: zakelijke politiek, pragmatische verdraagzaamheid, evenredigheid en depolitiserende (Van den Berge, 1990). Volgens Van de Berge waren deze spelregels duidelijk terug te vinden in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In de landbouw was de verzuilde structuur duidelijk herkenbaar in de drie CLO's en de drie landarbeidersbonden. De spelregels van de pacificatiepolitiek maakten vereniging in één organisatie, het Schap als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, mogelijk. Onduidelijk is echter waarom deze regels alleen golden voor de landarbeidersbonden, maar niet werkten voor andere organisaties, bijvoorbeeld de particuliere natuurbescherming.⁹⁴

Frouws (1993) stelt hierover dat de symbiose tussen de georganiseerde landbouw en de overheid een zekere geslotenheid veronderstelt en dat het agrarisch particularisme - de opvatting dat de landbouw bijzondere sociaal-economische kenmerken heeft die een bijzonder overheidsbeleid rechtvaardigen - bijdraagt aan de exclusiviteit van het landbouwbeleid, waardoor consumenten en milieubeschermers buitengesloten zijn. Hier tegenover kan echter worden gesteld dat de standsorganisaties wel in staat waren om de kloof met de overheid te overbruggen, waar een aantal boeren grote moeite mee had, en om de landarbeidersbonden, waarmee zij voor de oorlog grote conflicten hadden, in hun organisatie op te nemen. Maar volgens Frouws (pers. mededeling) gaat het in de

corporatistische ideologie om 'de corporatie van *eigen* beroepsgenoten' (boeren en landarbeiders). Daarom is de tegenstelling tussen boerenorganisaties en natuurbescherming van 'wezenlijk andere aard' dan die tussen boerenorganisaties, landarbeiders en overheid. Groeien deze partijen uit elkaar, is de corporatistisch gedefinieerde belangenharmonie tussen de 'beroepsgenoten' onderling en tussen hen en de overheid minder of niet meer van kracht, dan komt de corporatistische samenwerking op de tocht te staan en zullen delen van het Groene Front meer open staan voor de 'buitenwereld'. Volgens Frouws is 'in theorie samenwerking nooit volstrekt uitgesloten, maar de institutionele (neocorporatistische) structuur werkte als een reële, institutionele belemmering daarvoor.'

De vraag blijft echter waarom de Stichting voor de Landbouw, die weliswaar geen publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie maar wel een corporatistische organisatie is, aanvankelijk wel open stond voor samenwerking met de CC in de COLN, maar deze samenwerking door het Landbouwschap niet werd voortgezet.

3.5 De strategie van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap

Werkterrein

Belangrijke onderwerpen in het werkterrein van de Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap zijn het nationale en voor het Schap het Europese en internationale landbouwbeleid. Met name het markt- en prijsbeleid en het structuurbeleid vullen de agenda. Evenals de vorming van de EEG en andere internationale verbanden. Verder houden beide organisaties zich bezig met kwaliteits- en gezondheidsverbeterende, afzetbevorderende en meer algemene marktordenende maatregelen. En sociale zaken zoals lonen en arbeidsvoorwaarden (Landbouwschap, 1966).

Grondgebruik is een van de hoofdzaken voor zowel de Stichting voor de Landbouw als het Landbouwschap. Hiervoor is een vaste commissie ingesteld, die later subcommissies instelt voor planologie, de Zuiderzeepolders en waterstaats- en waterschapsaangelegenheden. Ook de regionale stichtingen/raden hebben commissies Grondgebruik. Tot grondgebruik behoren zaken als landaanwinning, ontginning, ontgrondingen, grondverlies en ruimtelijke ordening (stadsuitbreidingen, wegeaanleg, industrie- en havenontwikkeling), pacht, uitgifte- en kolonisatiebeleid in de IJsselmeerpolders en waterschaps- en waterstaatswetgeving. Tot dit werkterrein behoren verder natuur- en landschapsbescherming en lucht- en waterverontreiniging. Het overleg met de CC behoort tot de taak van de Commissie Grondgebruik van de Stichting voor de Landbouw en in 1954 het Landbouwschap.

Voor de analyse van de strategie van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap richt ik me met name op die onderwerpen die meer of minder direct betrekking hebben op natuur, landschap en water- en luchtverontreiniging.⁹⁵

Ik begin met een behandeling van onderwerpen op het gebied van natuur en landschap en de opstelling tegenover de COLN. Daarna volgt een aantal onderwerpen die deels in de COLN aan de orde zijn gesteld, deels daar niet besproken zijn of pas later de agenda bepalen, zoals ontginning, de herplantplicht, ruimtelijke ordening en vooral 'grond-

verlies', ruilverkaveling en landschapsbescherming. Vervolgens onderwerpen die verder van de CC af staan en te maken hebben met wat later 'het milieu' heet, zoals verdroging, verzilting, waterverontreiniging, bestrijdingsmiddelen en luchtverontreiniging. Aan het eind van de jaren zestig worden deze onderwerpen ook voor de CC belangrijk. Tenslotte zijn er vele landbouwpolitieke onderwerpen, die indirect van belang zijn, omdat ze de drijvende kracht vormen achter de ontwikkeling van de landbouw en via de landbouw ingrijpen op natuur, landschap en milieu. Hiervan behandel ik de overproductie, een onderwerp dat in het Landbouwschap al vroeg speelt en pas veel later wordt opgepakt door de CC. Bij de behandeling gaat het vooral om het perspectief van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap, hun probleem- en doelstellingen met betrekking tot de kwestie.

3.5.1 Natuur en landschap

De Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming

Eind 1948 reageert de Stichting voor de Landbouw positief op een verzoek van de CC tot overleg: 'Er bestaat somtijds ten opzichte van het gebruik van de grond verschil van mening tussen de voorstanders van de natuurbescherming en de landbouw. De meningen van beide partijen kunnen wel eens vrij ver uit elkaar liggen. Daarom kan een gedachtenwisseling over dit onderwerp van groot nut zijn. Van de zijde der Natuurbescherming is de wens tot zulk een gedachtenwisseling te kennen gegeven. De Commissie Grondgebruik ziet hiervan het belang in ...'⁹⁶ En naar aanleiding van de eerste vergadering: '... Des te meer stemt het tot verheuging, dat nu het overleg tussen de georganiseerde natuurbescherming en de georganiseerde landbouw geopend is om te trachten een oplossing te vinden voor de conflicten, welke zich kunnen voordoen bij het nastreven van de landbouwbelangen en de belangen van de natuurbescherming.'⁹⁷ De stellingen over de verhouding Natuurbescherming - Landbouw, die zijn voorbereid door de CC (zie bijlage 3), worden goedgekeurd door het hoofdbestuur van de Stichting en afgedrukt in de eigen Mededelingen.

In de stellingen worden de belangen van zowel de landbouw als de natuurbescherming onderschreven. Daarnaast worden algemene overwegingen gegeven voor oplossingen en een drietal overwegingen voor het oplossen van conflicten rond natuurgebieden die door ontginning worden bedreigd. Het laatste geeft de stellingen een sterk lokaal gericht effect. De lokale oriëntatie van de COLN is ook te vinden in de presentatie van de stellingen in de Commissie Grondgebruik⁹⁸. Doel van COLN is volgens Leenstra, die zowel secretaris van de Commissie Grondgebruik als lid van de COLN is, om conflicten 'ter plaatse' op te lossen. Hieraan wordt toegevoegd dat de COLN geen enkele bevoegdheid heeft. Deze ruimtelijke afbakening van het werkterrein is voor de Commissie Grondgebruik ook een tijdsafbakening: de COLN zal op ongeregelde tijden optreden, telkens wanneer in een bepaald gebied de toestand rijp is voor een afbakening van belangen.⁹⁹ Voor de Stichting voor de Landbouw is de COLN dus nooit bedoeld als een regelmatig overleg voor algemene kwesties in de verhouding landbouw - natuurbescherming. De COLN vergadert 13 maal tot eind 1954. Op 1 mei 1954 gaat de Stichting voor de Land-

Tabel 3.3 De COLN in de Mededelingen en de jaarverslagen van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap 1948 - 1954

vergaderingnr. en vergader- datum of -jaar	Mededelingen/ Jaarverslag	Onderwerpen genoemd in M/J
1. 1-12-1948	M	oprichting COLN, samenstelling, stellingen
2. 18-5-1949	M	taakafbakening
3. 12-12-1950 1950	M J	'verschillende concrete gevallen', nauwer contact wenselijk algemeen; COLN 'van grote waarde'
4. 24-4-1951	M	Dinkel; 'De Maire'; blauwgraslandenonderzoek SBB
5. 22-7-1952	M	vervanging voorzitter, Agelerbroek, Volther Broek, Dinkel, Iperveld, Haaksbergerveen, Vragenderveen, Brielsche Maas, Sorghwijck, Lievelderveld, Scheelhoek, Allemanskamp, overzicht te sparen natuurreservaten
6. 25-10-1952 1952	- J	vervanging voorzitter, 'goede harmonie', Dinkel, Ageler Broek, Iperveld, Beneden-Linge, Buurserveen, Reigersbos, Biesbosch
7. 19-5-1953	-	
8. 24-7-1953	M	bollenstreek, Reigersbosch, Langeveld, Natuurbeschermingsbeschikking 1940, bezwaar tegen werken, facetstreekplannen
9. 9-10-1953 1953	M J	zie 8 Natuurbeschermingsbeschikking 1940, facetplannen natuurbescherming, Langeveld, streekplan bollenstreek, radio-rede Hendrikx
10. 10-2-1954	-	
11. ?	-	
12. 23-6-1954	-	
13. 30-9-1954	-	

Bronnen: Mededelingen 1948-1954; Mededelingenblad Landbouwschap 1954; Jaarverslagen Stichting voor de Landbouw 1948-1954 en 1955.

bouw over in het Landbouwschap. De laatste 2 vergaderingen is de COLN dus een gezamenlijke commissie van het Schap en de CC. Hoewel de COLN nooit is opgeheven, komt de COLN na 1954 niet meer bijeen. Volgens Wind, van 1958 tot 1970 lid van de Commissie Grondgebruik, zijn ruimtelijke ordening en natuurbescherming in die tijd zaken van het lokale en regionale niveau en dus taken van de gewestelijke raden. Natuurbescherming was geen onderwerp van de Commissie Grondgebruik, wel van de CCC.¹⁰⁰

De 'hervatting' van het overleg met de CC in 1968 wordt met instemming begroet.¹⁰¹ Het Landbouwschap wil dat overleg in 1970 voorzetten, maar dat komt er niet meer van.¹⁰² Franssens zou zich in ieder geval verzet hebben tegen opname van de CC in de subcommissie Planologie van de Commissie Grondgebruik, omdat de belangentegenstellingen te groot waren en in deze subcommissie ook tactieken besproken werden. Hij had er ook geen behoefte aan omdat hij de CC onder meer al in de RARO tegenkwam. Maar deze optie is volgens hem ook nooit aan de orde geweest.¹⁰³

Een overzicht van de vergaderingen van de COLN en de onderwerpen die daarin behandeld zijn, voorzover beschreven in de jaarverslagen etc., is te vinden in tab. 3.3.

De Stichting voor de Landbouw stelt haar werkterrein natuur en landschap slechts selectief aan de orde in de COLN. In de tijd dat de COLN functioneert, behandelt de Stichting vele onderwerpen op het gebied van natuur en landschap, waarvan slechts een deel in de COLN aan de orde komt (tab. 3.3). De onderwerpen van de COLN zijn vooral regionale en lokale kwesties, die vaak met ontginning, waterregulering en ruilverkaveling te maken hebben. Maar de Stichting voor de Landbouw brengt ook weer niet alle regionale kwesties in in de COLN, bijvoorbeeld niet de uitbreidingsplannen en andere vormen van grondverlies. De Stichting voor de Landbouw is ook selectief in haar verslaggeving over de COLN.¹⁰⁴ Zelfs het succes van het overleg over de ruilverkaveling Ankeveen-Kortenhoef wordt niet genoemd (zie hoofdstuk 4).

Dit alles wekt de indruk dat de COLN slechts van beperkte betekenis is voor de Stichting voor de Landbouw. Hoe de selecties in de agendering van en verslaggeving over de COLN tot stand zijn gekomen kon ik niet achterhalen.

In de jaarverslagen en Mededelingen is de Stichting voor de Landbouw nooit negatief over de COLN of de CC. Bijvoorbeeld in het jaarverslag over 1952 staat dat 'verschillende punten, waar de belangen van landbouw en natuurbescherming botsten, in goede harmonie besproken werden.' De onderwerpen van de COLN worden neutraal of positief beschreven. Verschillen van opvatting binnen de COLN worden niet vermeld. Zoals al gezegd is de Stichting selectief in haar verslaggeving. Over 1954, het laatste jaar waarin de COLN vergadert, wordt helemaal geen verslag gedaan.

De COLN was niet het enige forum voor de landbouworganisaties en de CC. Afgezien van de confrontaties naar aanleiding van concrete lokale en regionale kwesties, ontmoeten mensen van de CC en de Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap, waaronder leden van de COLN, elkaar geregeld in de Tweede Kamer, de Voorlopige Natuurbeschermingsraad (vanaf 1968 de Natuurbeschermingsraad), de Commissie tot herziening van de Boswet 1922 (werkzaam van 1948 tot 1952), de Commissie van Overleg voor de Wegen vanaf 1960, vanaf 1965 in de RARO en vanaf 1967 in de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC).

Ontginning en inpoldering

De Stichting voor de Landbouw wil aanvankelijk dat 'met kracht' gestreefd wordt naar een vergroting en verbetering van de oppervlakte cultuurgrond in Nederland 'door middel van inpoldering, ruilverkaveling, betere ontwatering en andere cultuurtechnische werken'. Dat is nodig vanwege 'de grote bevolkingsdruk op het platteland' en 'de steeds groeiende behoefte aan cultuurgrond voor niet-agrarische doeleinden.'¹⁰⁵ In 1968 is dat standpunt totaal veranderd, het Landbouwschap spreekt zich dan zelfs tijdelijk uit voor het uit productie nemen van landbouwgronden.

De meeste ontginningskwesties spelen - in de onderzoeksperiode - in de jaren vijftig en een deel daarvan komt aan de orde in de COLN. In 1961 besluit de regering de ontginningen zoveel mogelijk te beperken. Het Landbouwschap spreekt in haar jaarverslag geen oordeel uit over dit regeringsbesluit.¹⁰⁶ Ontginningen komen daarna nauwelijks meer voor op de agenda van het Schap.

Het einde van de ontginningen komt niet zonder slag of stoot tot stand. Een van de ter-

Tabel 3.4 Afsluitingen en inpolderingen 1930-1980 (x 1000 ha)

	1930	1940	1950	1960	1970	1980
afsluiting Zuiderzee (1932)	370					
inpoldering:						
▪ Wieringenmeer (1930)	20					
▪ N.O.-polder (1942)		48				
▪ Oost-Flevoland (1957)			54			
▪ Zuid-Flevoland (1968)				46		
afsluiting Delta:						
▪ Hollandse IJssel (1958)			0,5			
▪ Veerse Gat (1961)				4		
▪ Lauwerszee (1969)				9		
▪ Haringvliet (1970)					23	
▪ Grevelingen (1971)					14	
▪ Oosterschelde (1986)						48
inpoldering Lauwersmeer (1969)				7		

Bron: Wolff, 1992: 289.

reinen waarover tot het laatst gestreden wordt is het Wierdense veld bij Almelo. Het Landbouwschap claimt aanvankelijk rechten op alle 600 ha van dit natuurgebied. De regering wil dat gebied echter niet meer bij de ruilverkaveling betrekken, zelfs niet de 150 ha die de provincie Overijssel wil toevoegen. Onder druk van de provincie en het Schap geeft de regering echter toe en gaat alsnog akkoord met 150 ha ontginning, maar dan zonder subsidie.¹⁰⁷ Naar aanleiding van dit compromis spreekt de voorzitter van het Schap de wens uit 'dat eindelijk eens de legende uit de wereld zou worden geholpen, als zou de landbouw geen oog hebben voor natuurschoon.'¹⁰⁸

Landaanwinning en inpoldering blijven wel de aandacht trekken, ook na 1961. In de periode 1950-52 verschijnen enkele artikelen over de mogelijkheden en de noodzaak van verdere landaanwinning. Gebieden die op korte termijn zouden kunnen worden gewonnen zijn de Dollard, de Lauwerszee, Balgzand en Breezand, gebieden in Groningen en Friesland, verder de plaat van Scheelhoek, de slikken van Heene, het Noordersloe, het Zuidersloe, de schorren van Ossendracht, het verdronken land van Saafinge en de Brakman (totaal 27.000 ha). Op langere termijn de Wadden (130.000 ha) en in het zuiden nog eens 20.000 ha.¹⁰⁹ Dit afgezien van de inpolderingen in de Zuiderzee en de Biesbosch.

De inpoldering van de Biesbosch is een kwestie die in de COLN aan de orde komt (1952). Als de CC een grote actie voert tegen inpoldering van de Biesbosch uit de Stichting voor de Landbouw haar irritatie in de COLN over dit zelfstandig optreden. Naar aanleiding hiervan vraagt de Stichting naar de zin van verder overleg, maar het conflict wordt opgelost. De Biesbosch blijft een kwestie ook na 1954. Het Landbouwschap wil een snelle inpoldering en ruilverkaveling. De opstelling van het Schap is in zekere zin open, zo stelt zij dat de belangen van de landbouw en de natuurbescherming en recreatie 'een nauwgezette afweging vereisen', maar dat mag de ruilverkaveling niet sterk vertragen.¹¹⁰ Na 1958 wordt het stil rond de Biesbosch, de plannen voor inpoldering lijken van tafel.

Het Landbouwschap houdt zich intensief bezig met de twee grootste waterwerken van

deze eeuw, de inpoldering van het IJsselmeer en de afsluiting van de Delta. Voor een overzicht van deze werken, zie tab. 3.4. De inpolderingen zelf staan niet ter discussie, het Schap houdt zich vooral bezig met de inrichting en kolonisatie.

Herplantplicht

Volgens de 'Bodemproductiebeschikking 1949 Bosbouw en Houtteelt' bestaat er een herplantplicht. Dat wil zeggen dat als iemand een stuk bos kapt, hij deze plek weer opnieuw moet beplanten. De herplantplicht dient ertoe het bosareaal in Nederland op peil te houden. Grondeigenaren vinden de herplantplicht een belemmering om te ontginnen. De Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap vinden dat een probleem. Ontheffing is mogelijk, maar daarvoor moet SBB toestemming geven. Bovendien moet de ontginning dan ter compensatie elders een gelijkwaardig perceel (woeste) grond inplanten. SBB is terughoudend in het verlenen van vergunningen en stelt strenge criteria aan de compensatie. Bij afwijzing door SBB kan de betrokkene in hoger beroep gaan bij de minister van Landbouw. Op verzoek van de Commissie Grondgebruik heeft de minister in 1951 een commissie ingesteld die de minister adviseert over deze beroepszaken. Deze adviescommissie is geheel samengesteld door de Stichting. De voorzitter is ook voorzitter van de Commissie Grondgebruik en de secretaris (Zijp) is ook secretaris van deze commissie en lid van de COLN. Hoewel de adviescommissie zich moet houden aan de regels van de Bodemproductiebeschikking kan zij toch een aantal 'bevredigende oplossingen' vinden.¹¹¹

Desondanks vinden de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap de herplantplicht een belemmering voor ontginningen en overbodig.¹¹² Volgens de Stichting moet een zeker areaal bos in stand worden gehouden vooral met het oog op noodtoestanden als oorlog. Uitbreiding is zelfs mogelijk, onder meer door bebossing in de nieuwe Zuiderzeepolders, in nieuwe inpolderingen zoals de Waddenzee en door omzetting van een deel van het hakhout in bos. De Natuurbeschermingsbeschikking kan worden gebruikt als rem op ontbossing, evenals een kapverbod. Op deze wijze is een herplantplicht niet nodig en deze is ook om andere redenen niet wenselijk. Bosbouw is in de ogen van de Stichting een vorm van landbouw, die door andere meer productieve vormen van landbouw moet kunnen worden vervangen. De Stichting relativiseert de betekenis van het bos. Het Nederlandse bos levert slechts 12% van het Nederlandse houtgebruik op, de kwaliteit van het hout is matig, het belang voor de werkgelegenheid is niet bijster groot. Ook het belang voor de recreatie moet niet worden overdreven, omdat er reeds grote complexen bos in eigendom zijn van verenigingen en stichtingen ten algemene nutte. Deze bossen zouden wel moeten worden beschermd. Verder zou het bos nog betekenis kunnen hebben voor het lokaal klimaat en het microklimaat, de erosie en de landverdediging, maar dit vereist nog meer onderzoek.¹¹³ Een deel van de Stichting was het overigens niet eens met dit standpunt en wilde handhaving van de herplantplicht.

De kwestie speelt vanaf 1950 en komt uitgebreid aan de orde in de COLN in 1953 en 1954. De COLN wordt het over deze kwesties niet eens. Na 1954 blijft de kwestie nog een aantal jaren op de agenda van het Landbouwschap staan. Het Schap heeft later haar

standpunt aangepast. Zij accepteert in 1958 de herplantplicht, mits soepel toegepast, en ook een kapverbod als dat nodig is voor de bescherming van natuur- en landschapschoon.¹¹⁴

Veengronden en grienden

Na een tijd van betrekkelijke voorspoed tijdens de oorlog en vlak daarna is de economische positie van het veenbedrijf geleidelijk ongunstiger geworden. Dit heeft geleid tot een snelgroeiende werkloosheid, met name in zuidoost-Drenthe. De Stichting voor de Landbouw, met een aparte afdeling veenderij, spreekt van een noodtoestand, waarvoor een langere termijn verveningspolitiek nodig is. In dat kader zou industrialisatie vervangende werkgelegenheid moeten scheppen, het veenbedrijf door mechanisatie moeten worden verbeterd en de afzet moeten worden bevorderd bijvoorbeeld door de productie van humus en de bouw van een turfgestookte elektriciteitscentrale. De Stichting erkent echter dat het veenbedrijf 'een aflopende bedrijfstak' is, dat 'over enige decennia zal ophouden te bestaan'.¹¹⁵

Ook met het griendbedrijf gaat het al snel na de oorlog niet goed. In 1952 vraagt de Stichting voor de Landbouw, die een aparte commissie Griend heeft, aandacht voor de moeilijkheden van het griendbedrijf. De exploitatie is nog zeer 'conservatief' en mechanisatie niet mogelijk, de kosten zijn hoog. Het onderhoud wordt daardoor verwaarloosd. De Stichting vindt instandhouding van een zekere oppervlakte griend echter van belang zowel voor de werkgelegenheid als voor de producten die worden geleverd (rijshout, teenhout, wilgenstaken, wilgenhoepels en manden). De minister van Landbouw heeft begrip voor de problemen en wil steun verlenen. Maar de Stichting en de minister vinden ook dat het griendareaal in overeenstemming moet worden gebracht met de normale afzetmogelijkheden en dat een deel wellicht moet worden omgezet in bouw- of grasland.¹¹⁶

Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet kent een zeer lange historie, die al begint in de jaren dertig. In 1966 wordt de Natuurbeschermingswet vastgesteld. Al in 1954 staat het voorontwerp van wet op de agenda van de Commissie Grondgebruik.¹¹⁷ De CC en de Stichting voor de Landbouw spreken er gezamenlijk over in de laatste vergadering van de COLN zonder het eens te worden. De Stichting vindt dat de wet alleen betrekking zou moeten hebben op natuurobjecten en niet op landschappelijk waardevolle gronden. Er is ook bezwaar tegen de te grote invloed van het ministerie van OKW in de wet.

In 1962 reageert het Landbouwschap op het ontwerp-Natuurbeschermingswet. Het Schap vindt de wet nu overbodig omdat de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening, andere wetten, aankoop en subsidieregelingen voldoende mogelijkheden voor natuurbescherming bieden. In dit verband prijst het Schap het werk van Natuurmonumenten. Maar het Schap wil de wet wel aanvaarden mits de werking van de wet beperkt wordt tot natuurwetenschappelijk belangrijke terreinen en wilde plante- en diersoorten.¹¹⁸

Het Landbouwschap herhaalt deze bezwaren in 1966 als de wet in de Tweede Kamer be-

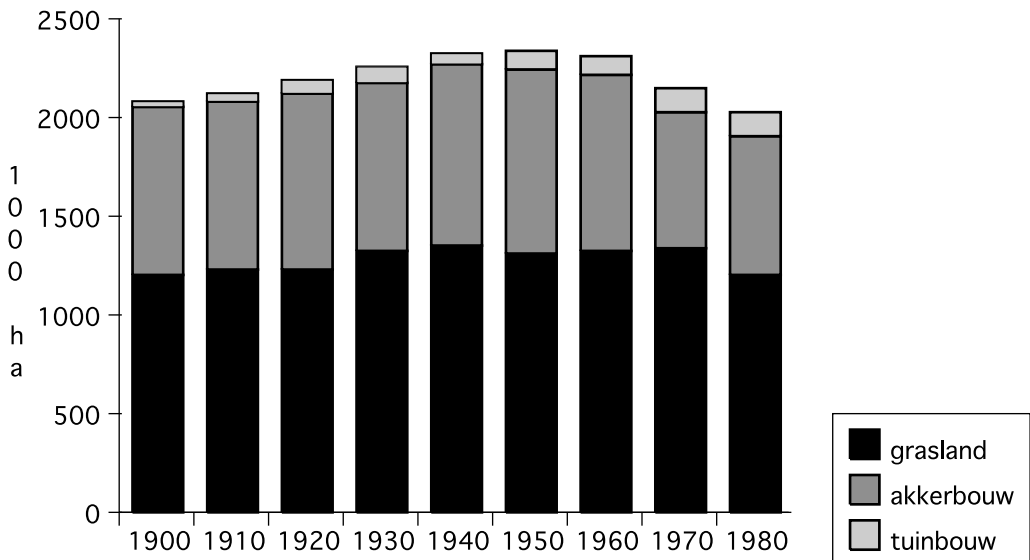
handeld wordt, met enig succes. De wet wordt weliswaar niet beperkt tot natuurwetenschappelijke gebieden, maar de wet wordt wel buiten werking gesteld als een natuurgebied op andere wijze voldoende wordt beschermd. En er is een goede schadevergoedingsregeling voor eigenaren van gronden die onder de Natuurbeschermingswet vallen.¹¹⁹ Er komen twee vertegenwoordigers van het Landbouwschap in de Natuurbeschermingsraad (NBR), waarvan er een lid is van de Commissie Grondgebruik. Maar de NBR is geen onderwerp van de agenda van deze Commissie.¹²⁰

Grondverlies en ruimtelijke ordening

Het verlies aan cultuurgrond door stadsuitbreiding, wegeaanleg, vliegvelden, militaire oefenterreinen, ontgrondingen enz. houdt de Stichting voor de Landbouw (in ieder geval vanaf 1948) en aanvankelijk ook het Landbouwschap voortdurend bezig. Misschien nog wel meer dan de uitbreiding van cultuurgrond door ontginning en landaanwinning. Tot 1950 groeit de totale oppervlakte cultuurgrond om daarna af te nemen, eerst geleidelijk en na 1960 sneller (fig. 3.2).

De raming is dat er tot 1965 ca 3000 ha per jaar nodig zal zijn voor vooral woningbouw¹²¹ In werkelijkheid gaat het verlies sneller (tab. 3.5).

De Stichting voor de Landbouw vindt het een ernstig probleem, dat na 1952 ook door de regionale stichtingen wordt opgepakt. Belangrijke kwesties zijn onder meer de uit-



Figuur 3.2 Oppervlakte cultuurgrond 1900 - 1980

Bron: CBS, 1989:90.

Tabel 3.5 Uitbreiding niet-agrarisch grondgebruik 1950-1974 (1000 ha)

	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974
Landbouwschap	19	25	40		
LEI/CBS		25	33	40	49

Bronnen: Landbouwschap, 1969: 48; LEI/CBS, 1978: 7.

breidingsplannen voor Amsterdam (vanaf 1948) en Den Haag (vanaf 1952), de aanleg van een nieuw vliegveld Schieveen (vanaf 1948) en de uitbreiding van andere vliegvelden (Ypenburg (1948), Zestienhoven (1954/55)), ontgrondingen in Gelderland en Limburg (1953), streekplannen en tracés van wegen (vanaf 1954).

Het Landbouwschap verzet zich tegen onnodig grondverlies en bepleit de bescherming van de betrokken boeren en een goede schaderegeling. Ter vermijding van grondverlies, stelt de Stichting voor de Landbouw in 1954, zou de bebouwendichtheid in nieuwe uitbreidingsplannen zo hoog mogelijk moeten zijn.¹²² Verder verwijst het Schap vaak naar alternatieve lokaties voor industriële ontwikkeling, stedelijke uitbreiding of nieuwe wegen op woeste gronden in plaats van op landbouwgrond of zij claimt ontginning van woeste gronden als compensatie. Een voorbeeld is het streekplan IJmond-noord (1955), waarin ruimte gecreëerd wordt voor industriële ontwikkeling (Hoogovens) en volkshuisvesting (Beverwijk). IJmond-noord is een tuinbouwgebied (onder meer bollen-teelt). Volgens het Schap kost de industriële uitbreiding niet alleen landbouwgrond, maar leidt deze ook tot extra luchtverontreiniging die schadelijk is voor de tuinbouw en de volksgezondheid. De nieuwe stad kan daarom beter niet in het oosten (op landbouwgrond), maar in het noordwestelijk gelegen duingebied tussen Wijk aan Zee en Castricum worden gepland. Voor het verlies aan cultuurgrond moeten boeren schade-loosgesteld worden of gronden in de Zuiderzeepolders ter beschikking krijgen. Bovendien moeten er woeste gronden langs de duinrand worden ontgonnen. Het belang van de landbouw wordt benadrukt en dat van de woeste gronden gerelativeerd. Zo is het tuinbouwcentrum van Beverwijk 'uniek' vanwege de bodemgesteldheid en de doelmatige ligging. Grondsoort en ligging bestempelen de duingronden 'als vrijwel onvervangbaar en voorbestemd voor de teelt van tuinbouwprodukten'. Het verlies van woeste grond is daarentegen op het totale duingebied 'zo gering', dat er geen sprake is van aantasting, temeer omdat het tuinbouwgebied ook de functie van ontspanningsruimte zal kunnen vervullen.¹²³

Een andere vorm van grondverlies zijn de ontgrondingen in Gelderland en Limburg.¹²⁴ De Commissie Grondgebruik wil dat de regering met een verwijzing naar de natuurbeschermingsbeschikking - waar de Stichting voor de Landbouw eerder grote problemen mee had - grootschalige grondvernietiging als gevolg van ontgrondingen tegen gaat. Later is grondverlies veel minder een probleem voor het Landbouwschap.

Ruimtelijke ordening, recreatie en landschap

Geleidelijk wordt het probleem grondverlies onderdeel van het ruimere probleem van de ruimtelijke ordening. Daartoe behoren ook de industriële ontwikkeling van het plat-

Tabel 3.6 Oppervlakte kassenbouw 1950-1970

	1950	1960	1970
kassen (ha)	3000	5000	7000

Bron: CBS, 1989: 90

teland (1951 en 1958), streekplannen (vanaf 1953), de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1956 - 1965), de spreiding van de bevolking over Nederland (1957), planologische belemmeringen ten behoeve van het landschapsschoon (vanaf 1959) en de groei van de recreatie (vanaf 1960).

Het Landbouwschap is voor een gelijkmatige spreiding van de bevolking over heel Nederland en daarmee ook voor vestiging van (industriële) bedrijven en overheidsinstellingen op het platteland en voor afremming van de groei van het Westen (de Randstad). Voordelen van een dergelijke ruimtelijke ontwikkeling voor de landbouw zijn een toename van de werkgelegenheid voor wijkende boeren, het voorkomen van de ontvolking in 'overig Nederland' en een gunstige invloed op de welvaart, de ontsluiting, de aanleg van openbare voorzieningen en op het culturele leven daar en een geringere druk op de landbouwgronden in het Westen.¹²⁵

Landschapsbescherming krijgt aan het eind van de jaren vijftig steeds meer aandacht, meestal in relatie tot de ruimtelijke ordening. Het Landbouwschap neemt het onderwerp serieus als aan de kassenbouw beperkingen worden opgelegd in streekplannen. Het probleem wordt voor het eerst gesignaleerd in 1959¹²⁶ en doet zich voor in diverse streekplannen in Zuid-Holland, onder meer in het streekplan Westland.¹²⁷ De provincie wil grote delen van het agrarisch gebied vrijwaren van kassenbouw uit overwegingen van landschapsbescherming. Het Landbouwschap verzet zich hier fel en langdurig tegen. Het wil geen beperkingen aan het agrarisch gebruik in gebieden waar een agrarische bestemming geldt. Het Schap is niet tegen landschapszorg, het hecht er grote betekenis aan voor zowel de recreatie als de mensen die er dagelijks verblijven. Die zorg kan de vorm hebben van beperkingen ten gunste van bijvoorbeeld natuur- en cultuurmonumenten. Het Schap denkt echter vooral aan landschappelijke begeleiding van de voortgaande vernieuwing van het agrarisch productieproces.¹²⁸ In 1965 verliest het Schap dit gevecht, kassenverboden zijn toegestaan.¹²⁹ Desondanks kan de oppervlakte kassenbouw zich gestaag uitbreiden (tab. 3.6).

Een van de factoren die leiden tot een groeiende aandacht voor de planologische bescherming van het landschap is de toenemende openluchtrecreatie. Het Landbouwschap stelt in 1960, in de nota Landbouw en recreatie¹³⁰, dat de structuurverbetering niet mag worden tegengehouden ten gunste van de recreatie. Maar het Schap ziet ook mogelijkheden om de recreatie in te passen in de ontwikkeling van het agrarisch gebied. In de nota verwijt het Schap sommige planologen dat zij het platteland meer zien als een grote 'speelweide' voor recreatie zoekende stedelingen dan als het woon- en werkgebied van grote groepen agrariërs. Het Schap is niet tegen recreatie, omdat de recreatie ook voordelen voor de landbouw biedt. Het Schap maakt een onderscheid tussen recreatie en natuurbescherming, dat 'een wezenlijk ander karakter' heeft, namelijk 'conserverend'. 'Daardoor bestaat er tussen landbouw en natuurbescherming in beginsel een tegenstelling, die tussen landbouw en recreatie - althans bepaalde vormen daar-

van - niet steeds aanwezig behoeft te zijn.' Ook de landschapsbeschermer wordt een zeker conservatisme verweten. Zelfs de boeren gaan niet vrijuit. 'Sommigen van hen streven naar een landschapsvorm, die té zeer gericht is op produktief gebruik, daarbij te vaak nog uitsluitend lettend op de korte termijn te verkrijgen voordelen. Voor een harmonisch opgebouwd landschap, dat ook voor het platteland van betekenis is en bovendien de cultuurwaarde van de grond in vele gevallen gunstig beïnvloedt, hebben deze mensen soms weinig oog. Daarbij stuit de hiervoor gesignaleerde, gevoelsmatige en op het behoud van het bestaande landschap gerichte mentaliteit op een vaak even gevoelsmatige afweerhouding. Er bestaat dus een weinig vruchtbare situatie, die dringend verbetering behoeft.' Het Schap denkt dan vooral aan voorlichting aan het stedelijk publiek dat vaak de elementaire kennis mist over 'wat men met vee en gewassen zoal wel en niet kan doen.'

Met name de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965, de Tweede nota Ruimtelijke Ordening en de Zeehavennota, beiden uit 1966, leiden tot een sterke aandacht voor allerlei ruimtelijke kwesties. In 1965 wordt bovendien de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) opgericht, waarin het Landbouwschap is vertegenwoordigd, evenals de CC. Deze nieuwe ruimtelijke vraagstukken zijn aanleiding tot een herbezinning, die leidt tot een nieuwe minder defensieve strategie tegenover de ruimtelijke ordening in de tweede helft van de jaren zestig. In 1965 schrijft Franssens, medewerker van het Landbouwschap voor planologie, een artikel over ruimtelijke ordening (Franssens, 1966).¹³¹ In 1967 verschijnt de nota 'Landbouw en ruimtelijke ordening' (Landbouwschap, 1967), met een visie op landschap en planologische belemmeringen.

Volgens Franssens (1966) kenmerkt de landbouw zich door een toenemende integratie in de samenleving als geheel, niet alleen in de productiesfeer maar ook in de menselijke sfeer. Een ander doel is 'een goede algemeen maatschappelijke infrastructuur', waartoe ook behoort het realiseren van andere bestaande en toekomstige maatschappelijke verlangens. Wat de ruimtelijke ordening betreft is van belang, volgens Franssens, dat het totale areaal cultuurgrond voor de landbouw niet meer de meest belangrijke factor is. De toedeling van gronden aan andere maatschappelijke belangen en de afvloeiing van boeren die dat met zich brengt, is geen groot probleem meer, mede door de toenemende maatschappelijke integratie. Het gaat nu om de ordening en het gebruik van de gronden die voor de landbouw bestemd zijn. Op die gronden kunnen zich wel ernstige moeilijkheden voordoen door conflicten over recreatie en landschapsschoon. Volgens Franssens doen de meeste moeilijkheden tussen landbouw en planologie de afgelopen jaren zich voor op dit terrein. Franssens erkent hiermee dat het strijdtoneel tussen natuur- en landschapsbeschermers verplaatst is van buiten het landbouwareaal naar het landbouwgebied zelf. Het gaat hierbij onder meer om ruilverkaveling, kassenbouwverboden, beschermde dorpsgezichten en het welstandtoezicht. De landbouw moet zich kunnen blijven ontwikkelen, maar dat sluit zorg voor het landschap niet uit. 'Bij gemengde bestemmingen van landbouw en recreatie en/of landschapzorg lijkt een aanvaardbare oplossing mogelijk', tenminste in gebieden met een bodemgebonden productie. In gebieden met kassenbouw en zeer intensieve, niet-bodemgebonden productie is dat moeilijker.

Franssens bepleit vervolgens een overgang van een defensieve naar een offensieve strategie tegenover de ruimtelijke ordening. Een defensieve houding ligt voor de hand omdat vele, vroeger nauwelijks voelbare andere belangen zich met kracht doen gelden.

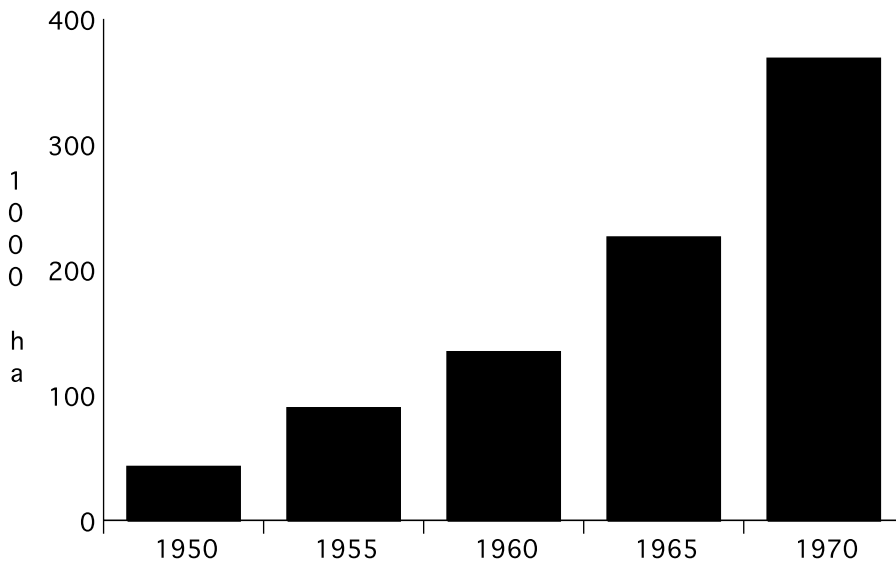
Maar de landbouw moet haar defensieve houding wijzigen, omdat de landbouw ook belang heeft bij de nieuwe ontwikkelingen. Zij bevorderen de integratie en hebben vaak een stimulerende invloed op de landbouw. Het gaat er dan om de situering en 'doserings' van de andere belangen te sturen, zodat de landbouw en het platteland er zoveel mogelijk door worden gediend.

Ook in de nota 'Landbouw en ruimtelijke ordening' (Landbouwschap, 1967) is het probleem van het grondverlies niet meer urgent. Het Landbouwschap accepteert een groot aantal ruimtelijke ontwikkelingen, zoals verdergaande verstedelijking en zeehavenontwikkeling en een spreidingsbeleid van wonen en werken van het Westen naar overig Nederland. Het Schap verzet zich wel tegen al te veel belemmeringen voor de landbouw. Aan de andere kant is natuurbescherming niet meer omstreden en wordt een zekere mate van landschapsbescherming geaccepteerd. Zo concludeert het Schap enerzijds: 'Het streven naar handhaving van het huidige karakter van landschappen gaat, zo dit al te verwezenlijken is, in tegen de dynamiek van het maatschappelijke leven en levert, ook blijkens de praktijk, elementaire belemmeringen op voor de agrarische bedrijfsvoering. Dit werkt in nadelige zin weer terug op de inrichting en verzorging van het landschap.' En anderzijds: 'Alleen beperkte en waardevolle gebieden komen om deze en om financiële redenen voor conservering in aanmerking. Aankoop op onteigeningsbasis verdient dan verre de voorkeur boven het aangaan van beheersovereenkomsten.'

Het Landbouwschap pleit dus voor een dynamisch landschap dat meegroeit met de maatschappelijke ontwikkeling. Ook in gebieden van bijzondere landschappelijke waarde moet ruimte zijn voor ontplooiing van de landbouw, waaronder toevoeging van nieuwe of uitbreiding van bestaande bedrijfsrichtingen inclusief de daarbij behorende bebouwing. Maar voor nieuwe bedrijfsgebouwen zouden wel aangepaste plaatsen kunnen worden gezocht. Het Schap wil ook de mogelijkheid houden om kavels te vergroten in coulissenlandschappen. Daar moet dan volgens het Schap wel een compensatie van verloren landschappelijke elementen tegenover staan.

In bepaalde coulissenlandschappen die om cultuurhistorische of recreatieve redenen waardevol zijn, kan de oude schaal gehandhaafd blijven. Het Landbouwschap is dan wel voor aankoop en niet voor beheersovereenkomsten, een instrument dat voor het eerst in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1965) is voorgesteld. 'In de loop der jaren zal het middel van de beheersovereenkomsten, ondanks alle goede bedoelingen, veelal en noodzakelijkerwijs leiden tot een steeds groter wordende achterstand van het agrarische bedrijf ... Het is aan ernstige twijfel onderhevig, of het onder deze omstandigheden op de duur wel mogelijk zal zijn de onderhavige gebieden in de oude staat te handhaven.' Later zal het Landbouwschap zijn mening over beheersovereenkomsten herzien (zie verder).

Behalve het idee van de beheersovereenkomsten, dat dan nog wordt afgewezen, zijn er in de nota ook andere punten die voor de CC interessant zouden kunnen zijn. Zo pleit het Landbouwschap voor een versterking van het openbaar vervoer om te kunnen concurreren met het particuliere vervoer, tegen niet-agrarische bebouwing in landbouwgebieden en voor maatregelen tegen de verzilting. Daarentegen pleit ze ook voor afsluiting van de Westerschelde en inpoldering van het noordelijk deel van de Waddenzee (het Amelanders Wad). Over het algemeen erkent het Schap na 1965 'de meervoudige functie van het platteland'.¹³²



Figuur 3.3 Ruilverkavelingen 1950 - 1970, gereedgekomen sinds 1924
Bron: CBS, 1989:90.

Ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken

De Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap vinden ruilverkaveling zeer belangrijk. Ze voeren hun claims voortdurend op. In 1948 wil de Stichting voor de Landbouw dat 'met kracht' gestreefd wordt naar verbetering van de oppervlakte cultuurgrond in Nederland door ruilverkaveling.¹³³ Het Landbouwschap bepleit in navolging van de Stichting met steeds meer kracht het belang van ruilverkavelingen en met succes (fig. 3.3). De verbetering van de structuur van de landbouw is 'een essentiële voorwaarde voor een gezonde ontwikkeling van het sociaal-economische leven op het platteland en derhalve voor de gehele Nederlandse samenleving.'¹³⁴ Het Schap is groot voorstander van het 'Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland' van de CCC (Centrale Cultuurtechnische Commissie) uit 1958. Het Schap vraagt in 1959 om ca 50.000 ha ruilverkaveling per jaar en in 1963 om 60.000 ha/jaar. Maar in 1960 is het Schap ook tevreden met een jaarlijks ruilverkavelingsprogramma van 40.000 ha.¹³⁵

De opstelling van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap ten aanzien van natuur en landschap in ruilverkavelingen is maar beperkt af te leiden uit de onderzochte bronnen. Specifieke ruilverkavelingen of kwesties daarover komen nauwelijks aan de orde. Deze zaken worden behandeld door de (Voorlopige) Natuurbeschermingsraad en de CCC, waar de Stichting en later het Schap in vertegenwoordigd zijn. In de COLN komen twee ruilverkavelingen aan de orde. Voor beiden wordt een oplossing gevonden, waarvan met name die voor Ankeveen-Kortenhoef door de CC als voorbeeld gesteld wordt. De Stichting voor de Landbouw heeft in 1948 al een zeker oog voor harmonieuze oplossingen in ruilverkavelingen. In zijn herdenking van het 60-jarig be-

staan van de Nederlandse Heide-Maatschappij noemt Louwes, voorzitter van de Stichting, 'de verdienstelijke wijze waarop zij (de Heidemij, jd) naar harmonie zoekt bij de behartiging van de dikwijls zo fel tegenover elkaar staande belangen der natuurbescherming en van de landbouw.'¹³⁶

In 1949 wil de Stichting voor de Landbouw een 'plan van de landbouw' opstellen dat aangeeft welke gronden nog voor ontginning, herontginning en ruilverkaveling in aanmerking komen.¹³⁷ Dit spoort met een verzoek hiertoe van de CC in de COLN. De CC zou een vergelijkbaar plan voor te sparen natuurgebieden moeten maken. Over beide plannen zou vervolgens overleg worden gevoerd om zo het aantal conflicten te kunnen beperken. Voor zover bekend zijn deze plannen nooit gemaakt. In 1969 produceert de CC 'Landschap van morgen', een kaart met onder meer landschappelijk waardevolle agrarische gebieden die geheel of ten dele aan de landbouw zouden moeten worden onttrokken, waaronder 50.000 ha voor landschapsreservaten. De kaart was geïnspireerd door het zogenaamde plan Mansholt dat beoogde in Europa een forse oppervlakte gronden uit cultuur te nemen ter beperking van de productie (zie verder). In het Landbouwschap ontstaat naar aanleiding daarvan een discussie over een vergelijkbare kaart met landbouwgebieden die als zodanig zouden moeten worden beschermd. Franssens is voor en Wind is tegen. Ook die kaart komt er niet.¹³⁸

In 1951 is de Stichting voor de Landbouw tegen de mogelijkheid om bij ruilverkaveling aan openbare lichamen kavels toe te delen tot maximaal 5%. Zij vindt dat een vorm van 'onteigening'.¹³⁹ Rond 1967 is het Landbouwschap van strategie veranderd. Het Schap constateert dat aankleding van het landschap en verzorging van recreatieve voorzieningen in toenemende mate een integrerend onderdeel van de ruilverkaveling zijn geworden, 10 à 11% van de investeringen gemiddeld wordt hieraan besteed. De Commissie Grondgebruik kan 'deze verruiming van doelstelling en uitvoering van de ruilverkaveling volledig onderschrijven.' Moeilijker heeft zij het echter met het aanwenden van de beschikbare grondreserve voor overwegend landschappelijke en eventueel andere niet-agrarische doeleinden.¹⁴⁰ 1967 geeft in meer opzichten een indruk van een veranderend denken over natuur en landschap bij het Schap (zie onder ruimtelijke ordening).

In 1970 schrijft het Landbouwschap: 'Door de verzorging van het landschap nog verbeterd door ruilverkaveling en cultuurtechnische werken, kon de landbouw mede voorzien in een groter wordende behoefte aan landschapsbouw, landschapsbehoud en recreatie en ook daardoor aan het nationale welzijn.'¹⁴¹

3.5.2 Milieuproblemen

Was het behoud van natuur en landschap een probleem waarmee de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap ongewild geconfronteerd werden, het milieuprobleem wordt door hen zelf op de agenda gezet. Vanaf 1948 houdt de Stichting zich bezig met problemen die toen nog geen milieuproblemen heetten, zoals de achteruitgang van de waterkwaliteit door lozingen van afvalwater, de verdroging door waterwinning, de verzilting in het westen van Nederland, de overlast van bestrijdingsmiddelen en de luchtverontreiniging door industrieën. Ik kijk vooral naar het moment waarop de Stichting

ting en het Schap deze problemen voor het eerst signaleren en naar de wijze waarop zij het probleem in die beginfase omschrijven.

Verdroging, verzilting en waterverontreiniging

Een van de eerste 'milieu' problemen voor de Stichting voor de Landbouw is de verdroging. Was water voor de landbouw meestal een probleem van overvloed, in 1948 wordt de tuinbouw in Kennemerland geconfronteerd met verdroging als gevolg van de wateronttrekking door het provinciale waterleidingbedrijf, Van Gelder's Papierfabriek en Hoogovens.¹⁴² In 1949 blijkt het uitdrogingsprobleem zich in vele provincies voor te doen.¹⁴³ De Grondwaterwet Waterleidingbedrijven (1955) lijkt soelaas te bieden.¹⁴⁴ Wateronttrekking veroorzaakt niet alleen verdroging, maar leidt ook tot verzilting, zoals in Zuid-Holland.¹⁴⁵ Verzilting keert in 1958 en later terug op de agenda, maar dan als een probleem dat het gevolg zou kunnen zijn van het graven van een nieuw kanaal in het Zuidhollands havengebied, van de Franse zoutlozingen op de Rijn en van de verdieping van de Nieuwe Waterweg. Verzilting is met name een probleem voor de glastuinbouw.¹⁴⁶ In 1952 is de verontreiniging van het oppervlaktewater een serieus probleem voor de Stichting voor de Landbouw. Door de afvoer van industriewater en door de riolering wordt het polderwater verontreinigd en dat kan ernstige gevolgen hebben voor het vee en de tuinbouw. 'Het euvel wordt steeds erger en het is noodzakelijk er iets tegen te doen.'¹⁴⁷ De Commissie Grondgebruik laat zich voorlichten door de directeur van het RIZA en concludeert dat een wettelijke regeling van de zuivering van het afvalwater zeer gewenst is.¹⁴⁸

In 1957 blijkt de landbouw niet alleen lijdend voorwerp te zijn, maar zij veroorzaakt ook zelf waterverontreiniging. De tuinbouw in de IJmond verontreinigt het grondwater en bedreigt zo de drinkwatervoorziening. Het Landbouwschap wil een studiec commissie.¹⁴⁹ In 1965 wordt het wetsontwerp Verontreiniging oppervlaktewater (WVO) door het Schap positief ontvangen. De landbouw heeft belang bij schoon water, maar het Schap noemt de landbouw niet expliciet als (mede)veroorzaker.¹⁵⁰ Het Schap maakt zich vervolgens zorgen over de vestiging van Shell-Chemie bij Moerdijk vanwege de potentiële bedreiging van de zoetwaterhuishouding.¹⁵¹

Later keert deze milieuwetgeving zich ook tegen de landbouw. In 1970 wordt de WVO gezien als een bedreiging voor de veredelingsbedrijven.¹⁵²

Luchtverontreiniging

Luchtverontreiniging krijgt de aandacht van het Landbouwschap in 1954/55 naar aanleiding van het streekplan IJ-mond Noord. Volgens het Landbouwschap ondervindt de tuinbouw in de omgeving van Beverwijk al enige jaren in toenemende mate schade van industriegassen. De gladiolenteelt is daardoor in deze streek vrijwel onmogelijk geworden. Uitbreiding van deze industrie vervult de tuinders met grote zorg. Het Schap verwijst ook naar de mogelijk schadelijke effecten voor de volksgezondheid en het woongerief. Het Schap pleit voor een krachtige stimulans voor onderzoek om de nade-

lige gevolgen van de luchtverontreiniging ongedaan te maken.¹⁵³ In 1959 is er opnieuw aanleiding tot bezorgdheid vanwege de mogelijke vestiging van een hoogovenbedrijf op West-Rozenburg, die een bedreiging zou kunnen worden voor de Westlandse tuinders. Het probleem van de luchtverontreiniging door industriële bedrijven was hier al langer bekend.¹⁵⁴ Het Schap ziet de luchtverontreiniging nu als een algemeen probleem: 'De verontreiniging van de atmosfeer is, als gevolg van de toenemende industriële ontwikkeling, ook in Nederland geworden tot een ernstige bedreiging van de lichamelijke en geestelijke volksgezondheid en tot een bron van materiële schade.' Met name in het gebied van de IJmond en in de omgeving van de Nieuwe Waterweg is de intensieve tuinbouw gevoelig voor de verontreinigde atmosfeer. Maar ook de omgeving van de chemische bedrijven van de Staatsmijnen in Limburg en de Kanaalzone van Oostelijk Zeeuws-Vlaanderen zijn probleemgebieden. En niet alleen de intensieve tuinbouw ondervindt soms zware schade, ook de veehouderij en de akkerbouw. Schadelijk zijn giftige stoffen als fluor, zwavel, stof en roet. De Hinderwet wordt als onvoldoende gezien, er moet een wet op de luchtverontreiniging komen.¹⁵⁵

Veredelingslandbouw

In 1969 wordt het Landbouwschap opnieuw geconfronteerd met milieuverontreiniging veroorzaakt door de landbouw zelf. Met name het meer en meer industriële karakter van de zogenaamde veredelingslandbouw (pluimveebedrijven en varkens- en kalvermesterijen) leidt tot water- en luchtverontreiniging.¹⁵⁶ In 1970 moeten enkele mesterijen sluiten als gevolg van de Hinderwet. Het Schap bepleit vervolgens, met succes, een versoepeling van het Hinderbesluit.¹⁵⁷

De intensieve veehouderij ondervindt ook problemen van de ruimtelijke ordening, omdat via bestemmingsplannen beperkingen dreigen te worden opgelegd aan de vestiging van mesterijen. Het Landbouwschap verzet zich daartegen, milieuproblemen moeten niet via de ruimtelijke ordening maar via milieuwetten worden aangepakt.¹⁵⁸ Het Schap is tegen ruimtelijke concentratie van de intensieve veehouderij. De problemen van de intensieve veehouderij escaleren en leiden tot een felle botsing in 1972 met de Stichting Natuur en Milieu over het rapport 'Bio-industrie, augiasstal in milieu en land-schap'.¹⁵⁹

Bestrijdingsmiddelen

Na de Tweede Wereldoorlog neemt het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen sterk toe (zie box 3.1). Al snel ervaart de landbouw niet alleen de voordelen, maar ook de risico's. Onkruidbestrijding bij de ene boer leidt tot schade bij een andere boer, zo blijkt in 1948. Bijen, boomgaarden en tuinbouw ondervinden hinder.¹⁶⁰ Pas in 1954 komt het probleem weer aan de orde als de overheid de Bestrijdingsmiddelencommissie instelt waarin ook het Landbouwschap is vertegenwoordigd. Het Schap stelt in 1955 een eigen commissie in. Het probleem is in 1954 al heel duidelijk: 'Zijn de chemische bestrijdingsmiddelen enerzijds van groot nut voor een economische bedrijfsvoering,

Box 3.1 Ontwikkeling chemische gewasbescherming in Nederland na 1945

Voor 1940 is het gebruik waarschijnlijk heel beperkt, het meest gebruikte middel is Bordeaux pap (een koperverbinding). Na 1945 komen vele nieuwe verbindingen op de markt, met name gechloreerde koolwaterstoffen als DDT en organische fosforverbindingen als parathion tegen insecten, verder captan, dinitroalkylverbindingen en organische tinverbindingen tegen schimmels (Dekker, 1974). Een deel van deze stoffen heeft een lange werkingsduur en/of een breed werkingsspectrum. Er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen in de landbouw vóór 1974. In 1974 - 1976 zijn grondontsmettingsmiddelen veruit de meest gebruikte middelen.¹⁶³ In de aardappelteelt is hun toepassing verplicht.

Een van de eerste problemen als gevolg van de toepassing van bestrijdingsmiddelen voor de niet-schadelijke flora en fauna is een 'gifschandaal' in de Noordoostpolder in 1951, als kiekendieven en grauwe ganzen sterven door het gebruik van tarwe dat chemisch is behandeld tegen muizen (Gorter, 1986). In de jaren zestig doen zich meer van dergelijke opvallende en grootschalige problemen voor, zoals in 1963 en 1964 toen jonge grote sterns massaal stierven op Griend als gevolg van lozingen door Shell. In 1966 - 1969 sterven roofvogels massaal als gevolg van de toepassing van gechloreerde koolwaterstoffen bij de ontsmetting van zaaizaad (Gorter, 1986; Van Genderen, 1970).

Bezorgdheid over de risico's voor de flora en fauna ontstaat al in het begin van de jaren vijftig als deskundigen problemen gaan zien als persistentie en resistentie en het 'voedselketeneffect' (Besemer, 1984). Dit leidt onder meer tot de oprichting van de Werkgroep Geïntegreerde Bestrijding van Plagen TNO in 1956 (Anon., 1969).

In 1953 signaleert Westhoff (1955) voor het eerst negatieve effecten op de natuur door 'de onrustbarende ontwikkeling van stoorstoffen en insecticiden'. In 1956 gaan hij (Westhoff, 1956) en Brouwer (1956) uitgebreider in op de gevolgen van herbiciden en insecticiden voor de vegetatie respectievelijk de fauna. Volgens Gorter (1986) ontstaat in de natuurbescherming grote bezorgdheid in het begin van de jaren zestig, onder meer als gevolg van het boek 'Silent Spring' van Carson. In Nederland gevolgd door boeken als 'Op leven en dood' (Tesch, 1964), 'Zilveren sluiers en verborgen gevaren' (Briejèr, 1967) en 'Het verstoorde evenwicht' (Van de Kamer, 1970).

De bestrijdingsmiddelenwet van 1947 is alleen bedoeld voor de beoordeling van middelen op hun deugdelijkheid. Wel is het al mogelijk om de toepassing zodanig te reguleren dat bijvoorbeeld de risico's voor nuttige dieren zoals bijen kunnen worden voorkomen.¹⁶⁴ In 1952 wordt een ambtelijke commissie voor de Phytopharmacie ingesteld om toe te zien op het onderzoek naar de effecten en giftigheid van nieuwe middelen, vooral op de gezondheid van de toepassers en consumenten. In 1954 wordt de Bestrijdingsmiddelencommissie ingesteld. In 1962 wordt de Bestrijdingsmiddelenwet herzien, waardoor het ook mogelijk wordt om middelen en het gebruik daarvan te reguleren ter bescherming van flora en fauna.

In 1968 willen de CC en het Landbouwschap met elkaar praten over het gebruik van bestrijdingsmiddelen.¹⁶⁵

anderzijds komen de laatste jaren, mede door het enorm toenemend gebruik van deze middelen, steeds meer bezwaren en gevaren naar voren bij het toepassen hiervan: gevaren voor degene, die de middelen toepast, voor de consument, kans op schade aan grond, gewas en dieren, schade aan derden enz.¹⁶¹ In hoeverre het Schap hierbij risico's voor de wilde flora en fauna voor ogen heeft, is niet duidelijk. Maar tot de gevaren rekent men ook het gevaar voor dieren die niet schadelijk zijn voor de land-, tuin- en bosbouw. Tot dan toe was er in de landbouw 'weinig animo' voor beperking van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. En ook in 1954 blijft het Schap terughoudend tegenover de regulering van de toepassing, hoogstens ten behoeve van de volksgezondheid.

In de jaren zestig worden de problemen als gevolg van het gebruik van bestrijdingsmiddelen steeds groter en zichtbaarder, maar na de (beperkte) kritiek op het ontwerp Bestrijdingsmiddelenwet in 1960, waarin het Landbouwschap vooral inspraak bij de uitwerking van de wet eist¹⁶², keert het onderwerp niet meer terug op de (zichtbare) agenda van het Schap.

3.5.3 Overproductie

1948 is een 'belangrijk' jaar voor de Nederlandse landbouw, omdat de Stichting voor de Landbouw verwacht dat de voedselvoorzieningspolitiek kan overgaan in een landbouwpolitiek.¹⁶⁶ De voedselproductie is na de oorlog zover opgevoerd, dat voor een aantal producten de schaarste is verdwenen, bijvoorbeeld voor graanproducten, aardappelen, groenten, melk en verschillende zuivelproducten en voor eieren. De Stichting ziet bezwaren tegen verdere opvoering van de productie, namelijk hogere productiekosten en prijzen (afnemende meeropbrengsten) en daardoor een verzwakking van de concurrentiekracht van de landbouw.¹⁶⁷ Economisch gezien dreigt er dus een overproductie in bepaalde sectoren. Ook ziet men het risico van roofbouw. Daarom overweegt de Stichting de mogelijkheid van een inperking van de individuele bedrijfsvrijheid ten gunste van een productiebeperking.

1952 is het jaar waarin de na-oorlogse herstelperiode wordt afgesloten. De Stichting voor de Landbouw formuleert dan een voorstel voor een toekomstige landbouwpolitiek. De algemene doelstelling daarvan is het scheppen van voorwaarden voor een productieve en efficiënt producerende land- en tuinbouw, waarin de agrarische bevolking een welvend bestaan kan vinden, zulks binnen het kader van het algemeen belang. Een meer concrete doelstelling is dat de beschikbare grond intensief moet worden gebruikt, omdat de cultuurgrond de belangrijkste natuurlijke hulpbron van Nederland is.¹⁶⁸ Van een beperking van de productie, zoals in 1948 is overwogen, is nu geen sprake meer; de productiviteit en de export moeten worden bevorderd en de vrijheid van bedrijfsvoering op het individuele bedrijf moet zo min mogelijk worden beperkt.¹⁶⁹

In 1958 stelt het Landbouwschap zich de vraag 'welke de nationaal-economisch gewenste omvang van de melkproductie is'. Dit is tien jaar na 1948, toen voor het eerst de mogelijkheid van productiebeperking werd overwogen, en tien jaar voordat in 1968 Mansholt met zijn plan voor een Europese politiek van productiebeperking komt (zie verder). De conclusie van het Schap is dat 'het verantwoord is maatregelen te treffen,

Tabel 3.7 Melkveehouderij: bedrijven, dieren en productie 1950-1970

	1950	1960	1970
bedrijven (x 1000)		183	116
melk- en kalkkoeien (x 1000)	1520	1628	1896
koeien per bedrijf		9	16
koeien per ha grasland en voedergewassen	1,1	1,2	1,4
krachtvoer per koe (kg/jaar)	370	830	1170
productie per koe (kg/jaar)	3800	4205	4390
zuivelproductie (mln kg):			
melk	5771	6721	8252
boter	94	100	119
kaas	129	203	282
gecondenseerde melk	172	386	513
melkpoeder	41	109	153

Bronnen: CBS, 1986: 34; CBS, 1989: 96; LEI/CBS, 1978: 82; Van den Brink, 1990: 24.

gericht op een beperking van de omvang van de melkproductie respectievelijk op het voorkomen van een uitbreiding van de melkproductie'. Niet door de gewenste omvang in een cijfer uit te drukken, maar door prijsrelaties te beïnvloeden, met name door krachtvoer duurder te maken en door een verschuiving van rundvleesproductie en akkerbouw naar melkproductie onaantrekkelijk te maken.¹⁷⁰

Het probleem van de overproductie blijft ook na 1958 spelen (zie tab. 3.7) en wordt alleen maar groter daar het dan ook geldt voor akkerbouwproducten. In 1960 doet de minister van Landbouw een dringend beroep op de boeren om het tarwe- en suikerbietenareaal (tab. 3.8) niet verder uit te breiden en bij voorkeur wat in te krimpen en ook de veehouderij zou haar productie moeten beperken. Het Landbouwschap ziet echter weinig mogelijkheden, zeker niet voor de individuele boer.¹⁷¹

In 1961 en 1962 voert het Landbouwschap een uitgebreide discussie over de landbouwpolitiek voor de langere termijn.¹⁷² Het Schap verwacht grote veranderingen, die - hoewel niet expliciet verwoord - wel moeten leiden tot grotere overschotproblemen. De veranderingen vloeien voort uit onder meer de technische ontwikkeling, met name de mechanisatie en de productiviteitsstijging die het gevolg is van nieuwe vindingen op het gebied van rassenverbetering en ziekte- en onkruidbestrijding. De doelstelling voor de langere termijn politiek is - opnieuw - opmerkelijk ruim geformuleerd en ook de uitwerking heeft op meer zaken betrekking dan alleen de landbouw. Zo pleit het Landbouwschap voor vestiging van industrieën en andere bedrijven op het platteland om het arbeidsoverschot in de landbouw op te vangen. Ook wordt gepleit voor een krachtige bevordering van de sociale ontsluiting van het platteland en een verhoging van de leefbaarheid van het platteland.

Tabel 3.8 Areaal akkerbouwgewassen met overschot 1940-1970 (x 1000 ha)

	1940	1950	1960	1970
tarwe	134	91	128	142
suikerbieten	50	67	93	104

Bron: CBS, 1989: 91

In de uitwerking van de doelstelling past een aanpassing van de cultuurtechnische toestand van de grond aan de eisen van de moderne bedrijfsvoering. De verkaveling, de perceelsgrootte, de bereikbaarheid van de percelen en de waterbeheersing moeten geschikt gemaakt worden voor een rationeel gebruik van machines en werktuigen. Dit alles zal gepaard gaan met een forse productiestijging van de landbouw. De overschotproblemen die dat met zich mee zal brengen worden wel gesignaleerd, maar ze worden nu niet meer gezien als een eigen (nationaal) probleem: 'Een nationaal beleid, gericht op beperking van de produktie ..., levert geen bijdrage van betekenis tot de oplossing van het wereldvraagstuk der relatieve voedseloverschotten ...'

In 1963 wordt de toenemende melkproductie zo problematisch dat een gemengde commissie van het Productschap voor Zuivel en het Landbouwschap voorstelt om veehouders een heffing (boete) te laten betalen over teveel geproduceerde melk. Dat gaat het Schap vooralsnog te ver, men wil eerst een oplossing zoeken in vrijwillige beperking.¹⁷³

Gronden uit cultuur

In 1968 en volgende jaren keert het probleem van de overproductie - nu als het probleem van de overschotten - uitgebreid terug op de agenda van het Landbouwschap, mede naar aanleiding van het plan Mansholt.¹⁷⁴ Het plan Mansholt is een plan van de Europese commissaris Mansholt voor de ontwikkeling van de landbouw tot 1980. Aanleiding is het steeds groeiende overschot aan landbouwproducten, met name tarwe, melk en suiker (tab. 3.9), en de toenemende kosten daarvan voor de EEG. Mansholt stelt voor om niet alleen de prijspolitiek aan te passen, maar ook een structuurpolitiek te ontwikkelen die erop gericht is om het aantal bedrijven in de landbouw fors te verminderen, de overblijvende bedrijven flink te vergroten en gronden uit cultuur te nemen (7% van het Europese landbouwareaal ofwel 5 miljoen ha).

Het Landbouwschap gaat akkoord met een Europees structuurbeleid dat is 'gericht op vermindering van de agrarische beroepsbevolking, toeneming van de gemiddelde bedrijfsgrootte en verbetering van het marktevenwicht.' (Landbouwschap, 1969) Het Schap is tegen elke vorm van contingentering. De overproductie moet vooral worden bestreden door beperking van de productiemiddelen ofwel inkrimping van het productieapparaat (mensen, grond en veestapel). Het Schap heeft belangstelling voor het uit productie nemen van grond. Het is een aanvaardbaar instrument, maar wel onder voor-

Tabel 3.9 Zelfvoorzieningsgraad voor enkele landbouwproducten Nederland en EG (6) 1960-1970 (in %)

	Nederland		EG (6)	
	1961/64	1967/70	1961/64	1967/70
tarwe	40	54	95	108
aardappelen	163	188	103	105
suikerbieten	94	93	92	102
boter	146	297	101	112
kaas	206	233	98	103

Bron: Ministerie van L&V, 1977: 20.

waarden. Het moet op Europees niveau worden geregeld en het moet betrekking hebben op gronden, die voor de agrarische productie minder geschikt zijn. Het mag niet gaan om kleine geïsoleerde stukken grond en bedrijfsvergroting moet mogelijk blijven. Rekening moet worden gehouden met maatschappelijke neveneffecten zoals de ontvolking van streken. De regeling moet vrijwillig zijn en er moet worden gezorgd voor alternatief grondgebruik, zodat de grond goed wordt geconserveerd.

Het Landbouwschap wijst er wel op dat in Nederland al enkele jaren het landbouwareaal netto afneemt voor woningbouw, wegen, industrieterreinen, recreatie enz. Het nettoverlies zou binnen afzienbare tijd zo'n 10.000 ha per jaar worden, wat in de periode 1970-1980 (de periode van het plan Mansholt) tot een afname van 100.000 ha zou leiden. Bij een evenredige verdeling van de hoeveelheid grond die volgens het plan Mansholt uit productie zou moeten worden genomen, zou Nederland 150.000 ha moeten inleveren. Maar het Schap vindt het evenredigheidsprincipe in dit geval niet opgaan, omdat volgens het specialisatiebeginsel - productie op de beste gronden - Nederland juist gespaard zou moeten worden.

Grond zou ook tijdelijk aan de productie kunnen worden onttrokken, zoals door een tijdelijke stopzetting van bepaalde producties op het bedrijf met behulp van een beheersovereenkomst. Productiebeperking zou kunnen worden toegepast in landschappelijk waardevolle gebieden. In landschapsmonumenten zouden boeren beheersovereenkomsten kunnen afsluiten die de boer een zekere vergoeding toekennen in ruil voor het stilleggen of beëindigen van bepaalde productietakken. Een beheersovereenkomst voor productiebeperking zou dan 'productiebeperkingsovereenkomst' moeten heten ter onderscheiding van beheersovereenkomsten in zin van de Natuurbeschermingswet.^{175,176}

In 1969 staat de Werkgroep Beheersovereenkomsten van het Landbouwschap positief tegenover dit instrument, waarvan verwacht wordt dat het in de naaste toekomst veel meer belangstelling zal krijgen en als (gedeeltelijk) alternatief voor het niet of ten dele uitvoeren van ruilverkavelingen in landschappelijk aantrekkelijke gebieden kan dienen.¹⁷⁷ Begin 1970 werkt deze werkgroep aan een (tweede) nota over dit onderwerp.¹⁷⁸ In een concept hiervoor gaat men in op de mogelijkheden van andere vormen van grondgebruik met het oog op de beperking van overschotten. Voor een deel van de gronden ziet men de mogelijkheid voor een overgang naar niet-agrarisch gebruik, bijvoorbeeld ten behoeve van natuurgebieden en groenzones om industrieterreinen. Het zou slechts om een beperkte hoeveelheid grond kunnen gaan, bijvoorbeeld 100.000 ha in tien jaar.

Het plan-Mansholt wordt later steeds kritischer beoordeeld. Het Landbouwschap wordt terughoudend tegenover het uit cultuur nemen van grond. Als in de ruilverkaveling Slochteren een vrij groot deel van het ruilverkavelingsblok een andere bestemming dreigt te krijgen, wil het Schap niet dat Nederland vooruit loopt op het Europese beleid van grond uit cultuur nemen en het vraagt zich af of Nederland hierin wel een grote bijdrage moet leveren. Als Mansholt in 1969 op een conferentie van de CC, die gewijd is aan het plan Mansholt, voorstelt om maar te beginnen met de beste gronden uit cultuur te nemen, zoals die in de Flevopolder, verwerpt het Schap dit fel.¹⁷⁹ En in 1970 is het Landbouwschap tegen vermindering van het landbouwareaal, aanvaardbaar is alleen dat landbouwgrond tijdelijk niet gebruikt wordt.^{180,181}

Van het plan Mansholt en met name van een Europese grond-uit-productie-politiek blijft uiteindelijk weinig over. Andere landen liggen dwars. In 1971 stelt de Europese Ministerraad naar aanleiding van het plan Mansholt drie richtlijnen vast, waarin actief grond uit cultuur nemen niet meer voorkomt. In 1975 stelt de Nederlandse regering de Relatienota vast met een regeling voor beheersovereenkomsten (Ministerie van L&V e.a., 1975).

Door het plan Mansholt krijgt het Landbouwschap in 1969 een nieuwe belangstelling voor de CC. Het Schap constateert dat 'de recreatie en de natuurbescherming hopen te kunnen profiteren van het uit productie nemen van landbouwgrond ...'. Volgens het Schap zal het 'in sommige gevallen mogelijk zijn om in samenwerking met de natuur- en landschapsbescherming tot constructieve oplossingen te komen. Ook in natuurbeschermingskringen begint men namelijk een aantal van de eens ingenomen stellingen te verlaten.' Het Schap wil dan ook het gesprek met de CC dat in 1968 is begonnen in 1970 voortzetten.¹⁸² Zoals al eerder gezegd, komt het daar niet van.

3.6 Potenties en beperkingen

Doel van dit hoofdstuk is een analyse van de strategieën van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap in de periode 1950 - 1970, met name hun opstelling tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu. De vraag is of de strategieën van deze landbouworganisaties potenties bevatten voor samenwerking met de natuurbescherming, in het bijzonder de CC. En welke factoren een dergelijke samenwerking belemmeren.

De verwachting is dat de opstelling van met name het Landbouwschap tegenover natuur, landschap en milieu negatief zal zijn en dat derhalve potenties voor samenwerking met het Schap ontbreken. Bij het volgende beeld van de strategieën van beide landbouworganisaties moet rekening worden gehouden met de beperkingen in de werkwijze van deze studie, met name de afbakening tot het nationale niveau en de selectie van geraadpleegde bronnen (zie 3.1).

Algemene opstelling

Uit de beschrijving van het brede werkterrein van zowel de Stichting voor de Landbouw als het Landbouwschap blijkt dat hun opstelling ten aanzien van de zorg voor natuur, landschap en milieu in algemene zin niet zonder meer negatief is. Beide landbouworganisaties erkennen het belang van de zorg voor natuur en landschap, dat door anderen wordt bepleit, en van meet af aan is de zorg voor het milieu een eigen probleem. Anders dan Van Zanden (1993c) stelt, zijn de Stichting en het Schap niet alleen gericht op dat ene doel, de ontwikkeling van de landbouw, maar plaatsen ze hun eigen doelen in het kader van het algemeen belang en erkennen ze andere doelstellingen. Daar staat tegenover dat beide organisaties zich in de praktijk van ontginning en ruimtelijke ordening - voor zover deze praktijk in deze studie naar voren komt - vaak hebben verzet tegen concrete beperkingen voor (groepen) boeren en voor de sector als geheel. Dat doet afbreuk aan de intenties maar neemt die intenties niet weg. In principe zijn er dus in de

opstelling van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap potenties voor samenwerking op het gebied van natuur, landschap en milieu aanwezig.

Natuur

De opstelling tegenover natuurbescherming is over de hele periode specifiek in relatie tot verschillende kwesties en deze opstelling verandert in de loop van de tijd. Woeste grond en water zijn aanvankelijk potentiële agrarische ruimten die door ontginning, inpoldering en landaanwinning in gebruik genomen kunnen worden. Natuur is dus in het begin een eigen belang, dat echter wordt betwist door natuurbeschermers.

Rond 1960 verandert die situatie. De regering stopt de ontginningen en landaanwinning en inpoldering komen moeizamer tot stand. Bovendien krijgen de landbouwoverschotten een structureel karakter, er is overcapaciteit ontstaan. Dan wordt natuur een extern belang, iets wat buiten de landbouw staat in een eigen natuurrimte. De toeëigening en zorg worden overgelaten aan de overheid en de particuliere organisaties. Natuur is nog wel een ruimte waar andere activiteiten kunnen worden gepland die een bedreiging vormen voor de eigen agrarische ruimte, zoals stedelijke uitbreidingen en de aanleg van wegen.

In 1968 verandert de opstelling opnieuw, wanneer in het kader van de Europese structuurpolitiek agrarische capaciteit moet worden opgeofferd. Natuurbeheer, in specifieke agrarische gebieden, wordt nu als een potentiële taak voor de landbouw binnengehaald. Tijdelijk, want als de EEG niet besluit tot het uit cultuur nemen van gronden, verliest het Landbouwschap zijn interesse in deze vorm van natuurbeheer.¹⁸³

Landschap

De aandacht voor het landschap ontstaat bijna tegelijkertijd met het stopzetten van de ontginningen en de toenemende ruimtelijke planning, aan het einde van de jaren vijftig. Het strijdtoneel met de natuur- en landschapsbescherming verschuift nu naar de actuele agrarische ruimte en de landschappelijke vorm daarvan. Landschap was al langer een strijdpunt in het kader van de ruilverkavelingen, maar dat was steeds een beperkt deel van de agrarische ruimte. De ruimtelijke planning strekt zich echter uit over de hele landelijke ruimte. Vooral na 1955 gaat dat heel snel als overal streekplannen worden gemaakt. De tegenspelers zijn nu niet meer (alleen) particuliere natuur- en landschapsbeschermers, maar ook de provinciale overheden.

Het landschap is een onlosmakelijk aspect van de agrarische ruimte en kan, anders dan de natuur, niet naar buiten geschoven worden. Het Landbouwschap claimt dan ook aanvankelijk de zorg voor het landschap als een inherente agrarische taak. Een taak die onderdeel is en moet zijn van de agrarische ontwikkeling.

In de eerste helft van de jaren zestig wordt het aanvankelijke verzet tegen de conservering van het landschap omgezet in een offensieve strategie voor een dynamische ontwikkeling van het landschap. In zijn felle verzet tegen beperkingen aan de kassenbouw in diverse streekplannen noemt het Landbouwschap 'landschap' vaag en subjectief en

landschapsbeschermers conservatief. Anderzijds vindt het Schap dat boeren niet het onderste uit de kan mogen willen halen en dus zich moeten aanpassen aan een zekere bescherming van het landschap.

Maar de dynamiek in de agrarische ruimte is hoog, met name na 1963. Enerzijds ontwikkelt de landbouw zich zeer snel, anderzijds groeit de externe aandacht voor de agrarische ruimte en het landschap daarvan vooral met het oog op de recreatie. Dat vereist een voortdurende bezinning op de strategie voor het agrarisch landschap. Het Landbouwschap kiest voor een verdergaande integratie van de landbouw in de maatschappelijke ontwikkeling als geheel. Onder andere moet een voortgaande industrialisatie van het landelijke gebied zorgen voor een vervangende werkgelegenheid voor de boeren (en hun landarbeiders) die zich niet kunnen aanpassen. Bovendien moet het landelijke gebied 'sociaal' worden ontsloten, zowel ten gunste van de landbouw als de maatschappelijke ontwikkeling als geheel. Het Landbouwschap accepteert dan ook na 1965 de multifunctionaliteit van de agrarische ruimte en een verruiming van de doelstellingen van de ruilverkaveling ten gunste van recreatie en landschap.

Een oplossing die vanuit de ruimtelijke planning wordt aangedragen is een geleding van de ruimte. In bepaalde gebieden kan het landschap meer zorg krijgen dan in andere. Het landschap blijft een onderdeel van de agrarische ruimte, maar de zorg ervoor wordt gedifferentieerd naar verschillende onderdelen van die ruimte. Het Landbouwschap, dat zich aanvankelijk verzette tegen elke vorm van beperking van het agrarisch gebruik in de agrarische ruimte, accepteert aan het eind van de jaren zestig dat een deel van de agrarische ruimte een meervoudig gebruik krijgt.

Milieu

Vanaf 1948 houdt de Stichting voor de Landbouw zich bezig met milieuproblemen, die toen nog niet zo genoemd werden, zoals de overlast van bestrijdingsmiddelen, de verdroging door waterwinning, de verzilting, de achteruitgang van de waterkwaliteit door lozingen van afvalwater en de luchtverontreiniging door industrieën. De Stichting en het Landbouwschap verzetten zich tegen uitbreiding en vestiging van bepaalde industrieën en pleiten voor vermindering van de milieuvervuiling daardoor. Ze pleiten voor een nieuwe wetgeving, met name een wettelijke regeling voor de zuivering van afvalwater, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet inzake de luchtverontreiniging. Het Landbouwschap stelt zich dus offensief op en eist onder meer van de minister van Landbouw dat deze vormen van verontreiniging en aantasting van het milieu worden aangepakt.

Al in de jaren vijftig maar vooral na 1960 wordt zichtbaar dat de landbouw zelf ook een bijdrage levert aan de verontreiniging en aantasting van het milieu. Het zijn dan anderen van buiten de landbouw die deze problemen aan de orde stellen. Het Landbouwschap verzet zich nu tegen beperkingen voor de landbouw, die voortvloeien uit de toepassing van wettelijke regelingen, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarvoor het Landbouwschap aanvankelijk zelf heeft gepleit. Milieu is nu een 'extern' probleem geworden, waartegen het Landbouwschap zich met hand en tand zal gaan verzetten.

Strategische dynamiek

Het strategische veld verandert in deze periode dus aanzienlijk. Het strijdtoneel met de natuur- en landschapsbeschermers verschuift van de potentiële agrarische ruimte naar de agrarische ruimte zelf. De natuur verandert van een eigen belang in een externe zaak, het landschap wordt een eigen belang en het 'milieu' verandert van een intern probleem in een extern probleem.

Het veroveren van woeste gronden vereist aanvankelijk een offensieve strategie, het later buitensluiten van de natuur een defensieve strategie. Externe claims voor landschapsbescherming vereisen aanvankelijk een defensieve strategie. Later wordt deze omgevormd tot een offensieve strategie waarin het landschap zich moet aanpassen aan de eisen van de landbouwontwikkeling en ook de landbouw zich in zekere mate moet aanpassen. Milieuproblemen leiden aanvankelijk tot een offensieve strategie tegen de vervuiling, maar als de milieuproblemen steeds meer van binnenuit komen verandert het Landbouwschap haar strategie in een defensieve.

Deze diversiteit en dynamiek in strategieën tegenover natuur, landschap en milieu bevestigen het beeld dat de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap niet zonder meer 'tegen natuur, landschap en milieu' zijn. Maar welke strategieën zich het gemakkelijkst lenen voor samenwerking en welke strategieën samenwerking het meest belemmeren is minder eenvoudig te beoordelen.

Direct overleg

De basis van het overleg in de COLN is de wederzijdse erkenning van elkaars belang. Al in 1948 erkent de Stichting voor de Landbouw het belang van de natuurbescherming door 'de stellingen', die door de CC ontworpen zijn, te accepteren. In de praktijk komen er voortdurend conflicten voor, vooral op regionaal en lokaal niveau. Een deel daarvan kon in de COLN worden opgelost.

Na de instelling van het Landbouwschap houdt de CC op te bestaan. In de stukken van het Landbouwschap heb ik hiervoor geen enkel motief kunnen vinden. Wind noemt een praktisch argument, namelijk dat ruimtelijke ordening en natuurbescherming vooral lokale en regionale kwesties zijn en dus geen taak voor het Landbouwschap zelf.¹⁸⁴ Maar zoals aangetoond, behoren natuur en landschap wel degelijk tot het werkterrein van het Schap.

Na 1954 is de strategie van het Landbouwschap ten aanzien van natuurbescherming niet wezenlijk anders dan die van de Stichting voor de Landbouw. In haar opstelling zijn in ieder geval aanvankelijk geen breuken te vinden. Pas rond 1960 wordt natuur meer een extern belang waar tegenover het Schap zich defensief opstelt. Er zijn wel belangrijke tegenstellingen over algemene zaken, zoals de Natuurbeschermingswet. Het Landbouwschap vindt die wet eigenlijk overbodig, zeker met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening van 1965. Maar het Landbouwschap aarzelt niet een beroep op de Natuurbeschermingswet te doen bij haar verzet tegen beperkingen in gebieden met een agrarische bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening. In de jaren zestig lijkt het Landbouwschap meer een prag-

matische dan een principiële strategie tegenover natuurbescherming te voeren. Natuurbescherming is in het algemeen een aanvaardbaar belang waarvoor de landbouw, zeker in de jaren zestig, ruimte kan maken. Dat belang moet echter wijken voor concrete belangen van concrete boeren. In zo'n situatie is ruimte voor overleg. Die ruimte is echter niet benut in de vorm van een gezamenlijke commissie voor overleg, ingesteld op eigen initiatief, zoals tussen 1948 en 1954. Na 1965 is er wel overleg over ruimtelijke ordening, in het bijzonder het landelijk gebied, in de RARO en vanaf 1967 over ruilverkaveling in de CCC. Er waren al langer contacten zoals in de VNBR. Dit zijn echter geen contacten op eigen initiatief, maar door de overheid bepaalde vormen van overleg, waarin het Landbouwschap en de CC compromissen sluiten.¹⁸⁵ Deze formele vormen van overleg voldoen niet helemaal, zoals blijkt uit het overleg tussen CC en Landbouwschap in 1968 en de positieve reacties daarop van beide zijden. Samenwerken blijft een optie, hoewel dit initiatief geen vervolg krijgt. Het probleem is dus niet zozeer of er potenties voor samenwerken aanwezig zijn, maar waarom de samenwerking, vooral na 1954, niet wordt voortgezet.

Neocorporatistisch landbouwmodel

Na de Tweede Wereldoorlog zijn de centrale landbouworganisaties gaan samenwerken, zowel onderling als met de landarbeidersbonden en met de overheid, deels afgedwongen door de overheid. De verschillende vormen van samenwerking krijgen gestalte in het neocorporatistische landbouwmodel in Nederland. De nieuwe verhoudingen zijn, zeker na de oorlog, niet meer toevallig maar vormen een sociaal systeem. Kenmerken van dit model zijn onder meer een zekere openheid en pragmatisme in de verhoudingen tussen de verschillende actoren in het landbouwveld. Tegelijk gaat dit model gepaard met een zekere autonomie en geslotenheid tegenover buitenstaanders (Frouws, 1993).

Door het neocorporatistisch model zijn de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap nadrukkelijker dan voor de oorlog gebonden aan het algemeen belang. In de doelstellingen van het Landbouwschap, verankerd in de Wet op de Bedrijfsorganisatie, is dat algemene belang vastgelegd. Weliswaar zijn dat principiële woorden in een wet, maar het Schap verwijst er wel regelmatig naar. Het Schap heeft ook een open oog voor wat er allemaal in haar omgeving gebeurt. In dat opzicht is het Landbouwschap in deze periode een moderne organisatie met een strategie die voortdurend wordt aangepast aan de eigen dynamiek en die van de omgeving.

Het model biedt verklaringen voor zowel potenties als beperkingen voor samenwerking met de natuurbescherming. De potenties vloeien voort uit het neocorporatisme zelf, met zijn openheid en pragmatisme, evenals uit de erkenning van het algemeen belang. De beperkingen komen voort uit de autonomie en geslotenheid voor buitenstaanders. De vraag is of de particuliere natuurbescherming onderdeel had kunnen zijn van het neocorporatistisch landbouwmodel of dat zij gezien wordt als een buitenstaander voor de landbouw. Het eerste lijkt niet uitgesloten, want ook de tegenstellingen tussen de boerenorganisaties, de landarbeiders en de overheid worden tijdens en na de oorlog overwonnen, wat leidt tot samenwerken in de Stichting voor de Landbouw. Volgens

Frouws (pers. mededeling) impliceert het neocorporatistisch model echter dat de tegenstelling tussen de beroepsgenoten (boeren en landarbeiders) en de overheid van wezenlijk andere aard is dan die tussen boerenorganisaties en natuurbescherming. In deze interpretatie staat de natuurbescherming dus buiten de landbouw.

Maar uit de analyse van het werkterrein van de beide landbouworganisaties blijkt dat natuur, landschap en milieu tot dit werkterrein behoren. Je zou natuur, landschap en milieu kunnen beschouwen als onderdeel van het georganiseerde landbouwbedrijf, zoals ook de factoren arbeid en politiek aspecten zijn van het georganiseerde landbouwbedrijf. Wel is er een verschil tussen de stedelijke natuurbeschermers en de landarbeiders, die vaak uit de landbouw afkomstig zijn. Maar ook de overheid is een actor met een sterk stedelijke inslag, waarmee de landbouworganisaties desondanks tot samenwerking komen. Het neocorporatistisch model kan dus op theoretische gronden de natuurbescherming niet geheel uitsluiten van de nieuwe verhoudingen in de landbouw na de Tweede Wereldoorlog. Het tekort van dit model als verklaring voor de onmogelijkheid van samenwerking blijkt uit de gestructureerde samenwerking tussen de Stichting en de CC in de COLN in de periode 1948 - 1954.

Het neocorporatistisch model beïnvloedt niet alleen de strategie van de landbouworganisaties, maar, omdat de overheid er onderdeel van is, ook die van de overheid. Zo zal de landbouwpolitiek waarschijnlijk gesloten zijn voor natuurbescherming, maar openingen kunnen ook weer niet uitgesloten worden. Een inhoudelijke analyse van de landbouwpolitiek is in deze studie niet uitgevoerd, er kan dus niet veel over gezegd worden. Hoewel de zorg voor de natuur, die tijdens de oorlog was overgeheveld van het ministerie van Landbouw naar het ministerie van OWK, na de oorlog bij OKW blijft, staat de nieuwe minister van Landbouw, Mansholt, aanvankelijk zeker niet negatief tegenover de natuur- en landschapsbescherming. In 1946 stelt Mansholt dat 'er een probleem móet zijn tussen landbouw en natuurbescherming ... (maar) dat het mogelijk moet zijn deze tegengestelde belangen tot overeenstemming te brengen.' (Anon, 1947). Zijn houding tegenover natuur- en landschapsbescherming tussen 1946 en 1972, waarin hij tot 1957 minister van Landbouw is en aansluitend tot 1972 landbouwcommissaris van de Europese Commissie, is mij niet bekend, maar na 1972 bepleit Mansholt op krachtige wijze de zorg voor natuur en milieu en de aanpassing van de landbouw, daarbij geïnspireerd door de Club van Rome (Voortman, 1995). Het lijkt onwaarschijnlijk dat hij in de tussentijd een principieel tegenstander van die zorg is geweest.

Structurele ontwikkeling van de landbouw

De belangrijkste beperkingen voor samenwerking moeten m.i. vooral worden gezocht in de structurele ontwikkeling van de landbouw enerzijds en de natuurbescherming anderzijds. De landbouw maakt na 1945 een snelle groei en een grote structurele aanpassing door onder invloed van de algemene economische ontwikkeling in Nederland en daarbuiten. Met name de stijging van de loonkosten leidt tot een vervanging van arbeid door kapitaal. Dit zet een structurele verandering in gang die gepaard gaat met mechanisatie, intensivering, specialisatie, schaalvergroting, ruilverkaveling en ontsluiting, stijging van de productiviteit per man en per ha, vermindering van het aantal bedrijven,

een nog sterkere vermindering van het aantal boeren en landarbeiders en het ontstaan van eenmansbedrijven. Van deze groeifactoren zijn het in deze periode vooral de mechanisatie, het kunstmestgebruik, het gebruik van krachtvoer en de ruilverkaveling die het sterkst groeien (zie bijlage 4). Andere vormen van intensivering, zoals het aantal koeien per ha, de productie per koe en per ha akkerbouw, en perceelsvergroting zijn nog relatief beperkt. De totale productie in Nederland stijgt enorm en daarmee de uitvoer. Voor zover deze periode in fasen kan worden ingedeeld is met name 1963 een keerpunt. Vanaf 1963 gaat de ontwikkeling nog sneller doordat de EEG begint te functioneren en de Europese markten verder opengaan. In 1970 heeft Nederland een van de sterkste landbouwsectoren in Europa. Deze groei vindt plaats terwijl er al in het begin van de jaren vijftig in Nederland overschotten zijn, die aan het eind van deze jaren structureel worden, na 1963 ook op Europese schaal.

De ontwikkeling is niet gelijk voor de hele landbouw. Van de verschillende bedrijfstakken groeien met name de glastuinbouw en de intensieve veeteelt het sterkst. In de akkerbouw nemen klassieke teelten als rogge en haver, peulvruchten en vlas af. Van de bedrijven verdwijnen de kleine en gemengde bedrijven. Ook regionaal verschillen de ontwikkelingen in richting en tempo.

De jaren vijftig en zestig tonen dus een landbouw die sterk expandeert. Dat geldt ook voor andere economische sectoren. Het is voor de West-europese economie de 'gouden tijd' (Hobsbawm, 1995). Maar er zijn ook tekenen van opkomende problemen: overproductie, de eerste discussies over gronden uit productie, de ook absoluut afnemende bevoelingsdruk in de landbouw, de verminderde positie van de landbouw in de nationale economie, de langzaam zichtbaar wordende milieuproblemen en een krachtiger wordende natuur- en landschapsbescherming. Het zijn indicatoren die al in de jaren zestig kunnen worden gezien als tekenen van een veranderende ontwikkeling van de landbouw. Ze karakteriseren volgens Van der Woude (1992) een (aankomende) periode van agrarische contractie. Maar wellicht zijn deze tekenen in de periode 1950 - 1970 nog te weinig opvallend om al te kunnen worden gezien als de signalen van verandering.

De structurele ontwikkeling van de landbouw heeft grote invloed op natuur, landschap en milieu (zie hoofdstuk 4). Die ontwikkeling is door het Landbouwschap sterk gestimuleerd, terwijl de gevolgen ervan voor de CC een belangrijke motivatie vormen in haar opstelling tegenover de landbouw. Tegelijkertijd neemt de maatschappelijke belangstelling voor natuur en landschap toe, onder meer door de groeiende recreatie. In deze structurele botsing van belangen liggen de belemmeringen voor samenwerking, eerder dan in principiële opstellingen.¹⁸⁶ Maar terwijl Frouws in het neocorporatistisch model ook een institutionele belemmering ziet voor samenwerking, ben ik daar, zoals gezegd, niet van overtuigd.

Uit de structurele botsing van belangen zou het einde van de COLN kunnen worden verklaard. Het overleg in de COLN dat door de Stichting voor de Landbouw beperkt was tot vooral lokale kwesties, levert beide partijen waarschijnlijk te weinig effect op, in verhouding tot de belangen waar het om gaat, om nog langer zinvol te zijn. Daar komt bij dat er ook andere fora zijn waar beide organisaties elkaar ontmoeten, zoals de Voorlopige Natuurbeschermingsraad. Eenmaal verbroken worden geen nieuwe pogingen ondernomen tot samenwerking. Dat gebeurt wel in 1968. De situatie is dan echter anders. Er zijn nieuwe fora, zoals de RARO vanaf 1965, wanneer de ruimtelijke ordening

belangrijker wordt, en vanaf 1967 de CCC. Het Landbouwschap lijkt tevreden met deze fora, tenminste met het contact met de CC in de RARO en de CCC.¹⁸⁷

Opties voor overleg

Op de agenda van de Stichting voor de landbouw en het Landbouwschap komen vele onderwerpen voor waarover geen strijd met de particuliere natuurbescherming is geweest en waarover overleg wellicht winst voor natuur en landbouw had kunnen opleveren. Onderwerpen zoals het griendbedrijf en de veenderij en vooral het grondverlies door verstedelijking, industriële ontwikkeling, uitbreiding van infrastructuur en ontgrondingen. In het begin verzet het Landbouwschap zich tegen te lage bouwdichtheden en in haar bezwaren tegen ontgrondingen doet ze een beroep op de natuurbeschermingsbeschikking.

De Stichting voor de Landbouw en in mindere mate het Landbouwschap hebben zich in de jaren vijftig nog ingezet voor de kleine boeren, later niet meer. Het is een thema dat ook in kringen van de CC leeft.¹⁸⁸

Een belangrijke optie is het probleem van de overproductie en de mogelijkheid van het uit productie nemen van grond. De Stichting voor de Landbouw signaleert het probleem van de overproductie al in 1948. Het gaat er dan om de prijzen te beschermen, waarvoor wellicht de ondernemersvrijheid moet worden beperkt. Het leidt tot een discussie maar nog niet tot een strategiewijziging. Het probleem verdwijnt ook weer van de agenda al neemt de productie gestaag toe. In 1958 keert het probleem terug als het probleem van de overschotten dat vervolgens met enige regelmaat op de agenda verschijnt. Het gaat vooral om een zuiveloverschot en later ook om overschotten aan tarwe en suikerbieten. Het Landbouwschap stelt zich zelf de vraag naar de grenzen van de melkproductie, maar vindt alleen indirecte prijsregulerende maatregelen aanvaardbaar. In 1968 zet de Europese Commissie het probleem van de overschotten als een Europees probleem op de agenda en komt met een vergaand voorstel voor een structuurpolitiek inclusief het uit productie nemen van grond. Het Landbouwschap is tegen elke vorm van contingentering, maar vindt het uit productie nemen van een deel van het productie-apparaat, zoals bedrijven, grond en vee, wel aanvaardbaar. Het Landbouwschap ziet dan ook mogelijkheden voor beheersovereenkomsten of productiebeperkingscontracten in bepaalde gebieden, waarmee onbedoeld een voorschot genomen wordt op de Relatienota van 1975. De overschottenproblematiek brengt het Landbouwschap ertoe de blik weer op de natuurbescherming te richten. Ze ziet mogelijkheden voor een overleg over regulering van het uit productie nemen van grond.

Voor na 1965 zijn er onderwerpen die zich lenen voor gemeenschappelijk overleg. Allereerst de toekomst van het landelijk gebied in het kader van de RARO, dat aanleiding was voor het direct overleg in 1968. In dat overleg noemen beide deelnemers een aantal punten voor verder overleg, zoals de inrichting van de landelijke gebieden, de Waddenzee, chemische bestrijdingsmiddelen en het wensplan van de CC voor de instelling van landschapsreservaten (Landschap van morgen in Gorter, 1970).¹⁸⁹ Het wensplan van de CC leidt in het Landbouwschap tot een discussie over een dergelijke kaart voor landbouwgebieden.

3.7 Conclusie

De Wit, secretaris van de CC, vergeleek in 1961 de verhouding tussen CC en het Landbouwschap met die tussen David en Goliath. Het Landbouwschap was, zowel wat betreft zijn hulpbronnen als zijn positie, een reus ten opzicht van de CC. Maar zeker niet alleen een boze reus. Wat er gebeurd zou zijn als de samenwerking in de COLN na 1954 was voortgezet zal altijd een vraag blijven. Wel is het voorstelbaar dat andere strategieën mogelijk zouden zijn geweest met andere resultaten voor natuur, landschap en milieu en voor de landbouw. Even waarschijnlijk is dat die samenwerking in de jaren zeventig zou zijn gestrand, zoals de vakbonden toen (tijdelijk) met het Landbouwschap hebben gebroken (Frouws, 1993). In de jaren zeventig krijgt de milieuproblematiek volop aandacht en conflicten zijn gebruikelijker dan in de voorgaande periode.

De Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap hebben zich intensief met natuur, milieu en landschap bezig gehouden. Hun strategieën op deze velden hebben zich op een complexe manier ontwikkeld. Het strijdtoneel verschuift van de potentiële agrarische ruimte naar de agrarische ruimte zelf, met zijn landschap en milieu. Soms gaat het om 'eigen' problemen, en dan weer om die van anderen. De natuur verandert van een eigen belang (ruimte voor uitbreiding) in een extern belang (natuurbescherming), het landschap wordt een eigen belang en het 'milieu' verandert van een intern probleem in een extern probleem. De strategieën veranderen mee en zijn soms offensief, dan weer defensief.

De strategieën van de Stichting en het Schap tegenover natuur, landschap en milieu zijn minder negatief geweest dan verwacht. Beide landbouworganisaties erkennen het belang dat anderen hieraan hechten. In de praktijk hebben ze zich wel vaak verzet tegen beperkingen voor de landbouw. In de hele periode 1948 - 1972 zijn er in deze strategieën potenties voor samenwerking met de CC aanwezig. Zowel op het terrein van natuur, landschap en milieu als in de ontwikkeling van de landbouw zelf, met name het structurele probleem van de overproductie en het middel daartegen, grond-uit-productie. Meer communicatie tussen de CC en de beide landbouworganisaties had wellicht deze potenties zichtbaar kunnen maken.

Dat beide partijen deze potenties niet hebben benut heeft allereerst te maken met de structureel verschillende ontwikkelingen van de landbouw en de natuurbescherming, waardoor het - simpel gezegd - goed ging met de landbouw en slecht met natuur, landschap en milieu. Ten tweede met de institutionele structuur van de landbouw, het neocorporatistisch landbouwmodel, dat gesloten was voor buitenstaanders als de natuurbescherming. Maar deze structuur kan een pragmatische samenwerking, ook met de natuurbescherming, niet uitsluiten. Natuur, landschap en milieu zijn onderdeel van het georganiseerde landbouwbedrijf en er was enige tijd sprake van samenwerking in de COLN. Ten derde speelden veel natuurbeschermingskwesaties op regionaal en lokaal niveau, die niet behoorden tot het werkterrein van het landelijke Landbouwschap (en de CC). Ten vierde was er het formele overleg in andere fora, waardoor directe samenwerking minder nodig was.

Deze studie toont echter aan dat al deze belemmerende factoren samenwerking niet hebben uitgesloten. Dat die samenwerking na 1954 niet werd voortgezet heeft wellicht ook te maken met de strategie van de CC ten aanzien van de landbouw.

Hoofdstuk 4

De strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming

Golfbewegingen in de bescherming van het cultuurlandschap

4.1 Inleiding

De particuliere natuurbescherming in Nederland kreeg in de jaren veertig belangstelling voor het cultuurlandschap (zie hoofdstuk 2). In het decennium daarna verdween deze belangstelling weer. Hier lijkt sprake van een golf in de strategie van de natuurbescherming. De gedachte van zo'n golfbeweging is echter niet vanzelfsprekend. Volgens Van der Windt (1995) heeft de belangstelling van de particuliere natuurbescherming voor het cultuurlandschap een hoge mate van continuïteit. De ontwikkeling daarin typeert hij als een voortdurende verbreding en verfijning. Daarentegen spreken diverse auteurs in de jaren negentig van golfbewegingen in de natuurbescherming. Voor een deel hebben deze bewegingen betrekking op de mate van belangstelling of activiteit. Van Zanden (1996) onderscheidt bijvoorbeeld perioden met veel en weinig belangstelling voor natuurbescherming. Deels hebben deze bewegingen ook betrekking op de inhoud van de strategie. Volgens Cramer (1996) zijn er perioden met een nadruk op scheiden van natuur en cultuur en andere met een nadruk op verweven.

Terwijl de meer kwantitatieve golfbeweging van groei en stagnatie goed aantoonbaar is, geldt dat minder voor de inhoudelijke golfbewegingen. Ideeën hierover zijn weinig onderbouwd, zowel theoretisch als empirisch. Doel van de studie in dit hoofdstuk is om te onderzoeken in hoeverre de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland een golfkarakter heeft.

De mogelijkheid van een golfbeweging is interessant voor de discussie over de strategie van de natuurbescherming. Het zou kunnen wijzen op een afgebakende en gestructureerde ruimte aan strategische mogelijkheden.

Ik beperk me hierbij tot de particuliere natuurbescherming in Nederland in de 20e eeuw, in het bijzonder de periode 1932 - 1972. De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) speelde in die periode een belangrijke rol. De organisatie van de particuliere natuurbescherming was daardoor heel stabiel. Na 1970 wordt de organisatie veel gedifferentieerder door een sterke toename van het aantal organisaties en een verruiming van de werkvelden. In een periode met een stabiele organisatie kunnen veranderingen eerder gezien worden als strategische dynamiek dan in een periode waarin de organisatie sterk verandert. De strategische dynamiek met betrekking tot natuurgebieden is eerder onderzocht door Van der Windt (1995). Daarom richt ik me primair op de belangstelling voor het cultuurlandschap en de verhouding tot de landbouw. Dit hoofdstuk omvat ook de periode waarin de Werkgroep voor de cultuurlandschappen (WCL) van de CC actief was, beschreven in hoofdstuk 2. Die studie was een strategiestudie op microniveau, dit hoofdstuk heeft betrekking op het niveau van de CC en beslaat een langere periode.

Strategie heb ik gedefinieerd als plan of gestructureerd gedrag (zie hoofdstuk 1). Een strategie heeft een inhoudelijke, cognitieve of conceptuele component (perspectief) en een praktische of operationele component (positiebepaling).

Omdat strategie een complexe activiteit is, zal strategische dynamiek een complexe dynamiek zijn. De golfbeweging is een van de mogelijke vormen van dynamiek. Tot de golfbeweging reken ik zowel de puur cyclische golf- of slingerbeweging tussen twee of meer polen, als ook de spiraalbeweging tussen veranderende polen. Om van een golf-

beweging te kunnen spreken is een goede specificatie nodig van de spelers, het speelveld en de strategische dimensies die veranderen. Deze specificaties worden gegeven in 4.5.

Wat voor strategie geldt, geldt ook voor natuur, het primaire object van de strategie van de natuurbescherming. Het is een complex begrip. Enerzijds omvat natuur de fysieke natuur in al haar ecologische verscheidenheid, van natuur in een onbeheerd natuurgebied tot natuur in de stad, met alle variatie daarin als gevolg van historie, milieu, gebruik en beheer. Anderzijds is er de verbeelde natuur in al haar culturele verscheidenheid, de beelden van en visies op natuur die mensen hebben. Zowel de fysieke als de verbeelde natuur worden op vele manieren geproduceerd en geconsumeerd, onder maatschappelijke omstandigheden die in ruimte en tijd verschillen. Alleen al deze verscheidenheid aan naturen en aan relaties tussen mensen en naturen maakt de veronderstelling aannemelijk dat de particuliere natuurbescherming over een verscheidenheid aan strategieën beschikt, waaruit afhankelijk van plaats en tijd gekozen wordt. Deze verscheidenheid is een voorwaarde voor dynamiek.

Omdat een strategie een functie is van een organisatie en haar omgeving, kunnen zowel verandering van de organisatie als verandering van de omgeving aanleiding zijn tot strategische dynamiek. Factoren in de omgeving zijn bijvoorbeeld de landbouw of het overheidsbeleid. Interne factoren kunnen betrekking hebben op het perspectief en de positie. Dergelijke factoren zijn zelden puur extern of intern. De invloed van de omgeving gaat vaak via de perceptie van de (veranderende) omgeving, het perspectief heeft betrekking op de waardering van de omgeving en de positie staat in direct verband met de omgeving. Van deze mogelijke factoren van strategische dynamiek bekijk ik de ontwikkeling van de landbouw, zoals beschreven in hoofdstuk 3, en de aard van de organisatie. Ik ben echter vooral geïnteresseerd in de rol van ambivalenties en dilemma's in het perspectief van de natuurbescherming. Het overheidsbeleid (natuur-, landbouw- en ruimtelijk beleid) als factor komt slechts zijdelings aan de orde.

De eerste vraag is nu of er in de natuurbescherming ambivalenties voorkomen die tot golfbewegingen kunnen leiden. De tweede vraag is of de aard van de organisatie en haar omgeving een rol kunnen spelen. De derde vraag is of dergelijke golfbewegingen inderdaad aantoonbaar voorkomen. De laatste vraag is of deze golfbewegingen het gevolg zijn van ambivalenties, van de aard van de organisatie of van de ontwikkeling van de landbouw.

In het eerste deel van dit hoofdstuk onderzoek ik de theoretische mogelijkheid van een golfbeweging (par. 4.2 tot 4.4). In het tweede deel beschrijf ik de strategische dynamiek en enkele golfbewegingen daarin (par. 4.5). In het derde deel evalueer ik de invloed van interne en externe factoren op deze golfbewegingen (4.6 tot 4.8). Tenslotte volgen enkele conclusies (4.9).

4.2 Signaleringen van golven

In zijn monumentale geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming suggereert Gorter (1986), niet expliciet, een golfbeweging in de belangstelling voor de natuur in

de 20e eeuw. Zo luiden de titels van de perioden die hij beschrijft: ontwikkeling (tot omstreeks 1920) - verbreding (1920 tot in de jaren dertig) - beproeving (van omstreeks 1932 tot 1945) - verdediging (van 1945 tot het begin van de jaren zestig) - erkenning (de jaren zestig) en bezinning (van 1970 tot in de jaren tachtig). De titels 'beproeving' en 'verdediging' interpreteert Van Zanden (1996) als een indicatie voor een (tijdelijk) stilvallen van de natuurbescherming ten opzichte van de perioden daarvoor en daarna.

Waarschijnlijk de eerste auteurs die expliciet de mogelijkheid van een golfbeweging in de ideeën van de natuurbescherming in Nederland opperen zijn Dekker (1987) en Van der Windt e.a. (1989). Dekker suggereert een pendelbeweging tussen de polen van enkele fundamentele dilemma's, zoals de vraag of de mens in de natuur mag ingrijpen of niet, en de vraag of bij dat ingrijpen de mens of de natuur norm moet zijn. Volgens Van der Windt e.a. (1989) lijkt er sprake van een 'ideeëncyclus' in het beheer van bossen en weidevogels. De kern daarvan is het 'continue dilemma' van de natuurbescherming met betrekking tot ingrijpen (interventionisme) of niet (noninterventionisme). Dergelijke basisvisies over natuur bezitten continuïteit en keren in de loop van de historie van de natuurbescherming steeds weer terug. Maar de precieze vormgeving ervan en de verhouding tussen de verschillende visies veranderen afhankelijk van ontwikkelingen in de ecologie en de maatschappij.

Van Zanden (1993b) beschrijft in de 'ecologische geschiedenis van Nederland'¹⁹⁰ de periode van 1930 tot 1970 als een periode van 'betrekkelijke stilstand' voor de natuurbescherming. Met de oprichting van de Contact-Commissie inzake Natuurbescherming in 1932 wordt een fase van groei en institutionalisering afgesloten en begint een periode van meer dan twintig jaar waarin de natuurbescherming in het defensief wordt gedwongen door de economische depressie en de grote ontginningen van de jaren dertig, de Tweede Wereldoorlog en de Wederopbouw. De periode van stagnatie wordt gevolgd door een periode van nieuwe groei in de jaren zeventig en, na een korte inzinking rond 1980, een nieuwe 'groene golf' aan het eind van de jaren tachtig.

Van Zanden (1996) spreekt van 'magere jaren' tussen een eerste periode van intense aandacht voor de natuur rond 1900 tot de Eerste Wereldoorlog en de opkomst van de moderne milieubeweging na 1960. Deze 'golfbeweging' zou niet alleen voor Nederland gelden, maar internationaal gesignaleerd zijn. Volgens Van Zanden staat de Nederlandse natuurbescherming in deze magere jaren echter niet stil, maar hebben zich de doeleinden en, in mindere mate, de middelen aanmerkelijk verbreed. Daardoor is geleidelijk een beweging voor de bescherming van de gehele natuur en het cultuurlandschap ontstaan. Die verbreding vond plaats onder invloed van de versnelde aantasting van de natuur, maar ook door 'een zekere eigen dynamiek in het denken over de natuur'.

Van der Windt (1995) signaleert een aantal duidelijke veranderingen in de cognitieve praktijk van de particuliere natuurbescherming in Nederland in de periode 1930 - 1980.¹⁹¹ Hij signaleert drie groene golven, waarvan de eerste rond de eeuwwisseling, de tweede rond 1930 en de derde rond 1970. De tweede en derde golf leiden tot nieuwe fasen in de natuurbescherming met nieuwe cognitieve praktijken op zowel inhoudelijk, praktisch als sociaal-organisatorisch gebied. Het gaat niet om radicale vernieuwingen, maar om 'aanvullingen, transformaties en specificaties'. Hij beschrijft verder ontwikkelingen met een cyclisch karakter, zonder deze expliciet cycli te noemen. Ten eerste de

cyclus van het begrip oernatuur, dat, in verschillende betekenissen, in drie perioden van belang is geweest voor het beheer van de natuur. In de jaren dertig zowel onder bosbouwers als natuurbeschermers, vanaf de jaren zeventig onder bosbouwers en vanaf de jaren tachtig onder natuurontwikkelaars. Ten tweede de cyclus van criteria voor beschermwaardige natuur. Natuur wordt tot 1930 gedefinieerd in strikte zin, tussen 1931 en 1940 in brede zin, van 1941 tot 1952 weer in strikte zin (naast landschap) en na 1953 opnieuw in brede zin. Deze cyclus is praktisch te zien op kaartbeelden met inventarisaties van belangrijke natuurgebieden. Ten derde de cyclus van het belang van het landschap, dat 'varieerde' in de tijd. Deze dynamiek was vooral afhankelijk van externe sociale relaties met de overheid en de landbouworganisaties. Ten vierde de cyclus van innovatie en stabilisatie in de cognitieve praktijk. Maar Van der Windt wijst ook nadrukkelijk op de continuïteit in cognitieve praktijken en op het belang van de traditie die tot uiting komt in het proces van stabilisatie na de groene golven. In de verklaring van de ontwikkeling ligt de nadruk op de stabilisatie van ideeën en het belang van traditie, niet op het ontstaan van de dynamiek.¹⁹²

Ook Cramer (1996) wijst op een golfbeweging in de natuurbescherming. Zij had dat al eerder gedaan voor de milieubeweging (Cramer, 1989).¹⁹³ In de geschiedenis van de natuurbescherming is sprake van een 'voortdurende slingerbeweging': in de ene periode ligt de nadruk meer op bescherming van natuurreservaten vanuit een scheidingsgedachte, terwijl in een andere periode juist gezocht wordt naar mogelijkheden om cultuur en natuur met elkaar te verweven. De grondslag hiervoor is volgens haar 'het telkens terugkerende dilemma hoe de natuur beschermd moet worden. ... Aan deze discussie ligt de fundamentele vraag ten grondslag hoe we ons als mens dienen te verhouden tot de natuur. Moeten we "de natuur" zich vrijelijk laten ontwikkelen of mogen we ook in die ontwikkeling ingrijpen? En wat beschouwen we wel en niet als natuur die beschermd dient te worden. ... Een eenduidig antwoord hierop heeft de natuurbeschermingsbeweging niet gevonden.'¹⁹⁴ Cramer heeft het dus over een kwalitatieve golfbeweging. Een periodisering en empirische onderbouwing geeft zij echter niet, anders dan te verwijzen naar het werk van Gorter en Van der Windt.

Schroevers (1999) spreekt van een cyclische successie in het natuurbegrip. Allerlei veranderende opvattingen deden sinds 1945 het begrip telkens een beetje in betekenis verschuiven en nu zijn we weer ongeveer terug op het punt van vijftig jaar geleden, bij een natuur waar de mens eigenlijk niet in thuis hoort.

Van Koppen (2002) wijst daarentegen op de grote mate van continuïteit in de motivaties van de natuurbescherming. Maar er zijn ook wel veranderingen in de motivaties, evenals in de beheers- en beleidspraktijken. Nieuwe argumentaties en strategieën worden dominant, in wisselwerking met een veranderende maatschappelijke situatie. Maar de mogelijkheid van cycli noemt hij niet.

Verschillende auteurs noemen dus de mogelijkheid van een golfbeweging in de strategie van de Nederlandse particuliere natuurbescherming in de 20e eeuw. Het kan gaan om een enkele golf, een serie golven of zelfs om een slingerbeweging. Deze golfbeweging kan kwantitatief (mate van aandacht, actie) en kwalitatief (inhoudelijk) zijn. Het belang ervan varieert bij de verschillende auteurs. De empirische onderbouwing ervan is beperkt. De oorzaken ervan worden deels extern, deels intern gezocht.

4.3 Ambivalenties in de verhouding mens - natuur

Nadat we in 1989 voor het eerst de mogelijkheid van een ideeëncyclus in de particuliere natuurbescherming van de 20e eeuw hadden geformuleerd (Van der Windt e.a., 1989), hebben we het idee uitgewerkt in de hypothese dat er in de strategie van de natuurbescherming golfbewegingen kunnen voorkomen als gevolg van interne dilemma's (Van der Windt & Dekker, 1991; Dekker & Van der Windt, 1992a,b). Op basis van de strategische dynamiek ten aanzien van het cultuurlandschap in de jaren veertig, onderzocht in hoofdstuk 2, is die hypothese daar opnieuw geformuleerd.

Ik gebruik hier meestal het meer algemene begrip ambivalentie in plaats van dilemma. Een ambivalentie leidt tot een golfbeweging wanneer nu eens de ene waarde en dan weer de andere waarde van de ambivalentie gekozen wordt of nu eens de ene ongewenste weg gevolgd moet worden en dan weer de andere. Voor een golfbeweging zullen meer factoren nodig zijn. Externe factoren kunnen hier een rol spelen. Een indicator voor ambivalenties zijn interne discussies binnen of tussen natuurorganisaties.

In de literatuur heb ik vooralsnog geen uitgewerkte en samenhangende theorie over ambivalenties en daaruit voortvloeiende strategische golfbewegingen in de particuliere natuurbescherming gevonden. Op zoek naar relevante ideeën in de wetenschappelijke literatuur heb ik wel een aantal concepten en inzichten gevonden die een dergelijke theorie zouden kunnen voeden en ondersteunen. Zoals in de westerse ideeëngeschiedenis over natuur en landschap, in de groene ideeëngeschiedenis, in de psychologie van houdingen ten aanzien van natuur en landschap en in de sociologie van de 'marginale' mens. In het volgende zal ik - zonder compleet te willen zijn - een aantal van deze noties behandelen. Aan het eind zal ik ze samenvatten in de veronderstelling dat de natuurbeschermers een ambivalente mens is die opereert op de grens van verschillende waardensystemen.

De moderne mens versus de natuur

Thomas (1984) schetst in 'Man and the natural world' de veranderende houdingen tegenover de natuur in Engeland tussen 1500 en 1800. Aan het eind van de 18e eeuw stond de (Engelse) mens voor een dilemma dat nieuw was in de geschiedenis: 'how to reconcile the physical requirements of civilization with the new feelings and values which that same civilization had generated.'¹⁹⁵ Met de fysieke eisen van de beschaving doelt Thomas op de noodzakelijke ontwikkeling van stad en landbouw, de beheersing van de natuur en vlees eten. De nieuwe gevoelens en waarden stammen deels al uit de oudheid, maar zijn sinds de vroege moderne tijd (16e eeuw) versterkt tot ontwikkeling gekomen, vooral bij de ontwikkelde klassen. Ze hebben betrekking op de waardering van het platteland, het rurale en de wildernis, de bescherming van wilde soorten en een afkeer van vlees eten. Hoewel de moderne mens positief staat tegenover deze nieuwe waarden, en negatief tegenover de moderne beschaving, kan men niet zonder dat laatste. Stad en landbouw zijn zelfs de voorwaarden waaronder die nieuwe gevoelens voor de natuur zijn ontstaan en gedijen.

Wiener (1981) en Bunce (1994) trekken dit dilemma door in de ontwikkeling van de

Engelse natuurwaardering in de 20e eeuw. De voorkeur voor het arcadische landschap is bijzonder groot in Engeland. Het is een krachtig element van de 'english way of life' (Wiener, 1981). Het is dat al heel lang, maar volgens Wiener is het sterker geworden als reactie op de verstedelijking en industrialisatie in de 19e eeuw.¹⁹⁶

Hoewel ik dat niet zo uit Wiener's boek heb kunnen lezen, zou hij volgens Bunce (1994) suggereren dat de waardering voor het landschap (the sentiment for the countryside) een cyclisch patroon vertoont, afhankelijk van de veranderende toestand van economie en maatschappij. In tijden van economische depressie en onveiligheid, wanneer de twijfel over de stedelijke industriële samenleving toeneemt, groeit de waardering voor het landschap. Bunce, die de waardering voor het landschap in Engeland en de VS heeft onderzocht, wijst voor Engeland op de vroege en late 19e eeuw, de eerste en de tweede wereldoorlog en de periode daartussen, wanneer grote onzekerheid en afkeer van industriële vooruitgang gepaard gaan met uitbarstingen van nostalgie voor het landschap en het plattelandleven. En het einde van de 20e eeuw waarin datzelfde idealisme voor het landschap verbonden is met het economisch en sociaal mislukken van de verstedelijking.¹⁹⁷ Zowel Wiener als Bunce stellen, net als Thomas, dat de waardering voor het landschap niet alleen voortkomt uit ambivalentie tegenover de moderne industriële en stedelijke ontwikkeling, maar daar ook het product van is.

De twee naturen van Verlichting en Romantiek

Het dilemma van de moderne mens, zoals Thomas dat schetst, is onderdeel van het moderniseringsproces van de westerse samenleving. Modernisering is een complex proces vol paradoxen en tegengestelde bewegingen (Van der Loo & Van Reijen, 1990). In het domein van de cultuur is modernisering vooral een proces van rationalisering dat voltooid werd in de Verlichting. In het domein van de natuur is modernisering vooral domesticering. De paradox van de rationalisering is dat er enerzijds een proces van pluralisering van normen en waarden plaats vindt en anderzijds een proces van generalisering. Deze paradox uit zich bijvoorbeeld hierin dat iedereen deelneemt aan de algemene consumptie-cultuur en anderzijds er groepen zijn die zich daar tegen verzetten. De paradox van de domesticering van de natuur is dat we enerzijds steeds minder afhankelijk worden van de natuur, anderzijds steeds afhankelijker van de technologie die dat mogelijk maakt. De Verlichting staat voor rationalisering en vooruitgang. De Romantiek is een tegenbeweging. De Romantiek is een humanistisch en esthetisch protest tegen het platte materialisme en rationalisme van de burgerij. Het pleit voor een nieuwe betrokkenheid op de natuur. De Romantiek is geen puur conservatisme tegen de vooruitgang van de modernisering, maar een 'Tegen-verlichting'. De Romantiek veronderstelt de Verlichting. Het paradoxale karakter van de modernisering gaat gepaard met een complexe ontwikkeling van beweging en tegenbeweging, van horten en stoten. Verlichting staat voor 'productie naar behoefte door rationele beheersing van de natuur' en Romantiek, ontstaan als kritiek op de Verlichting en de maatschappelijke ontwikkelingen die daar mee samenhangen, voor 'gevoel en intuïtie' (Van Koppen, 1984). Beide waardensystemen hebben hun eigen natuurbeeld voortgebracht, de Verlichting de mechanische en cybernetische natuur, de Romantiek de ongerepte, schone en ver-

heven natuur. De natuurbescherming heeft zich met name geassocieerd met het Romantische gedachtegoed, maar onder Nederlandse natuurbeschermers is radicale kritiek op het Verlichtingsideaal en de maatschappelijke gevolgen daarvan eerder uitzondering dan regel. Illustratief daarvoor is hun gebruik van de moderne ecologie die een typisch rationele wetenschap is (Van Koppen, 1984).¹⁹⁸

Het idee van de twee naturen van de Verlichting en de Romantiek is door verschillende auteurs uitgewerkt (Moscovici, 1984; Lemaire, 1970, 1976, 1988; Van Koppen, 1984, 1997, 2002). Volgens Van Koppen zijn er twee tradities in de waardering van natuur: de natuur als hulpbron en de arcadische natuur. In de waardering van de natuur als hulpbron (ook wel het cybernetisch, wetenschappelijk, systemisch of instrumenteel perspectief op natuur genoemd) staat de zuiver instrumentele waarde van de natuur voorop. In de arcadische waardering van de natuur gaat het om esthetische en ethische waarden, die ook wel als intrinsiek beschouwd worden. Het beeld van de hulpbron natuur is de materiële en productieve kracht, een consumptiegoed, een conditie voor gezondheid, beheerst door wetenschap en technologie. Het beeld van de arcadische natuur is het ideaal van de rurale natuur en meer recent de wildernis. In de eerste traditie gaat het om materiële productie, in de tweede om genieten enerzijds en beschermen anderzijds. Volgens Van Koppen (2002) bestaat er tegenwoordig een tegenstelling (potentieel conflict) tussen beide waarderingen. Milieusociologen benadrukken het belang van de natuur als hulpbron als perspectief voor een modern natuur- en milieubeleid gericht op duurzaamheid. Zij relativiseren en kritiseren zelfs de arcadische waardering. De arcadische waardering, meer het domein van historici, filosofen en ethici, vormt daarentegen de belangrijkste motivatie van de natuurbeschermers. Anderzijds zijn beide waarderingen volgens hem eerder complementair dan in conflict met elkaar. Het zijn dezelfde sociale groepen die beide waarderingen aanhangen.

Beide waarderingen vormen een bron van dynamiek. Adams (1997) gebruikt het beeld van 'a maelstrom of diverse ideas' waarop de natuurbescherming drijft, waarbij intrinsieke waarde en nut de twee fundamentele waarden zijn. Volgens Lengkeek e.a. (1997) beweegt de moderne mens heen en weer tussen de rationaliteit van de Verlichting (met zijn nadruk op wetenschap, technologie en efficiëntie) en de verbeelding van de Romantiek (met de nadruk op autonome natuur, emoties en het fictieve). Van Koppen (1994) gebruikt bijna hetzelfde beeld als Lengkeek e.a.: in het kader van milieuproblemen is het 'bijna onvermijdelijk heen en weer te springen' tussen beide visies op natuur. De complementariteit van de arcadische en hulpbron waardering sluit geen tegenstellingen en conflicten uit. Integendeel, beide waarderingen vormen duidelijk verschillende waardensystemen waarvoor de sociale groepen die ze aanhangen oplossingen moeten vinden. Een van die groepen is de natuurbescherming. Hoewel zij een voorkeur heeft voor de arcadische natuur van het Romantisch gedachtegoed, kan zij de hulpbron natuur en de moderne ecologie, voortvloeiend uit de Verlichting, niet uitsluiten. Zolang er ruimte (ideologisch, cultureel, politiek en materieel) genoeg is om beide waarderingen een plaats te geven zullen er weinig problemen zijn. Maar wordt die ruimte beperkt en gaan de natuursystemen die daarbij horen elkaar negatief beïnvloeden dan zijn er wel conflicten te verwachten en zullen keuzen gemaakt moeten worden. Dan kan complementariteit leiden tot ambivalenties en tot het heen en weer springen tussen beide waarderingen. De voortdurend veranderende afweging tussen landbouw

en natuurbescherming en tussen houtproductie en natuurbeheer zijn daar voorbeelden van.

De twee naturen van de Verlichting en de Romantiek, de hulpbron natuur en de arcadische natuur, passen in het dilemma van de moderne mens zoals Thomas dat heeft geschetst. De natuur van de Verlichting voldoet aan de fysieke eisen van de moderne beschaving, de arcadische natuur voldoet aan de nieuwe gevoelens en waarden. Maar de tegenstelling tussen moderne mens en natuur, die Thomas bedoelt, is ruimer. De moderne mens kan ook staan tegenover de hulpbron natuur, wanneer economie, verstedelijking en industrialisatie zelfs de landbouw verdringen.

Twee soorten Arcadië

In 'Landschap & herinnering' beschrijft Schama (1995) de cultuurgeschiedenis van het landschap. Zijn uitgangspunt is dat elk beeld van de natuur een menselijk beeld is, ingekaderd in cultuur en historie. Die beelden zijn vaak al heel oud, ze wortelen in 'mythen, herinneringen en obsessies'. Wel hebben ze in de menselijke geschiedenis van de natuur steeds andere vormen gekregen.

Arcadië is het beeld van het landschap. Vanaf de Grieken zijn er altijd twee soorten Arcadië geweest: de wilde, ruige en donkere plek voor primitieve paniek en de idyllische, lieflijke en lichte plek voor pastoraal geluk. Beide soorten Arcadië ontwikkelen zich, veranderen van inhoud, staan soms tegenover elkaar, botsen met elkaar, maar ze ondersteunen elkaar ook en mengen zich in de verbeelding van schrijvers, schilders en tuinen-landschapsarchitecten. Schama beschrijft die ontwikkeling deels als een voortdurende strijd. Terwijl in de 17e eeuw het woeste Arcadië is 'doorgedrongen' in het zachte Arcadië, had het zachte Arcadië twee eeuwen later het woeste Arcadië 'verzwolgen'.¹⁹⁹ Vooral in de negentiende eeuw bleef de 'strijd om grasland tussen wildemannen en heren, jagers en tuiniers, oude Arcadiërs en vergiliaanse rustiekelingen, oerwoudbossen en stadsparken ... spelen en deze strijd werd serieuzer naarmate de wereld industriëler werd'.²⁰⁰

De tweedracht zet zich voort in debatten binnen de milieubeweging, tussen 'de fellere en blekere tinten Groen'. Maar hoe polemisch de strijd ook is, en hoe onverzoenlijk de twee ideeën van Arcadië ook lijken, hun lange geschiedenis suggereert dat ze elkaar in wezen ondersteunen.²⁰¹ Beide soorten Arcadië komen voort uit de stedelijke verbeelding, maar beantwoorden aan verschillende behoeften. Daardoor is de waardering voor het landschap wezenlijk ambigu.

Schama ziet de waarde van een dergelijke historie als beperkt, maar ze kan helpen om 'het evenwicht te herstellen' als 'milieu-eisen een heilig, mythisch gehalte krijgen, en een zuiverder en standvastiger toewijding zouden vereisen dan de mensheid gewoonlijk opbrengt'.²⁰² Want mensen hebben ook altijd de natuur vereerd. Hij plaatst zijn geschiedenis dan ook tussen optimisme en pessimisme. Alsof dat de twee fundamentele houdingen zijn in de wijze waarop de mens de natuur ziet.

Optimisme versus pessimisme

Hoewel de ambivalentie tussen optimisme en pessimisme een algemene ambivalentie is die zich zowel maatschappelijk als persoonlijk manifesteert, is die ambivalentie heel sprekend aanwezig in de particuliere natuurbescherming. Voor de Tweede Wereldoorlog was Thijssse een typische optimist, maar vader en zoon Heimans waren pessimisten (Coèsèl, 1993). J. Heimans, die van nature nogal pessimistisch was, benadrukte de negatieve kant van de natuurbescherming, het verloren gaan van natuur; Thijssse daarentegen de positieve kant, het beschermen en redden (Thijssse, 1946). Na de Tweede Wereldoorlog zou je - van de bekende persoonlijkheden - Gorter en Benthem als optimisten en Westhoff als een pessimist kunnen zien. Gorter (1949, 1957, 1970) kon weliswaar zeer kritisch zijn over de toestand van natuur en landschap en over de landbouw, maar hij getuigde ook van optimisme over de kansen voor natuurbescherming. Benthem is een uitgesproken optimist over de mogelijkheden van landschapszorg. Hij zag zich als een dynamische creatieve landschapsverzorger.²⁰³ Na 1950 is Westhoff daarentegen vaak pessimistisch over de achteruitgang van de natuur (Westhoff, 1955, 1956). Belangstelling voor de natuur kan gemakkelijk aanleiding geven tot optimisme of pessimisme. Er verdwijnt veel natuur, en pessimisten concentreren zich daar op. Maar om de natuur te beschermen moet je wel een optimist zijn. Je kunt je de golfbeweging voorstellen die voortvloeit uit deze ambivalentie. In moeilijke tijden zullen de pessimisten domineren en het probleem nog meer vergroten. Maar niet iedereen zal het pessimisme volhouden en er zullen zich toch ook weer kansen voordoen. Optimisten zullen die het eerst zien en grijpen. In betere tijden zullen zij domineren en de mogelijkheden vergroten. Tot de beperkingen van eenmaal gekozen oplossingen zichtbaar worden of zich nieuwe problemen aandienen. Dan zullen de pessimisten hun gelijk halen.

Meer ambivalenties

Berusten de hiervoor genoemde ambivalenties op enkele fundamentele waarden van de moderne tijd, of zelfs van de westerse geschiedenis vanaf de Grieken, in de huidige tijd functioneren eerder complexen van ambivalenties. Bramwell (1989) beschrijft de geschiedenis van de normatieve ecologie (ecologisme of ecologische beweging) in landen als Groot-Brittannië, Duitsland en de VS als een zeer complexe beweging vol paradoxen en verschuivingen.²⁰⁴ Vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw zijn er twee belangrijke deels paradoxale intellectuele tradities van deze beweging, de holistische biologie of ecologie en de energie- of hulpbroneconomie, die rond 1970 samenvloeien. De normatieve ecologie was gevoelig voor heel verschillende politieke ideologieën, van uiterst links tot uiterst rechts. Voor de Eerste Wereldoorlog kwamen de ecologische ideeën vooral van linkse denkers, tussen beide wereldoorlogen van rechtse denkers, waaronder nationaal-socialisten in Duitsland, en na de Tweede Wereldoorlog weer van linkse denkers. Maar ook in andere opzichten, die deels samenhangen met de primaire politieke ideologieën van links en rechts, is de normatieve ecologie ambivalent: over de positie van de mens als onderdeel van of heerser over de natuur, over humanisme versus anti-humanisme, materialisme versus spiritualisme, rationaliteit versus intuïtie, opti-

misme versus pessimisme, over wetenschap²⁰⁵ en technologische ontwikkeling, de rol van de staat, planning versus anarchie, gelijkheid versus ongelijkheid, groei versus zelfvoorziening, lokaal versus mondiaal denken. De geschiedenis van de normatieve ecologie, het gedachtengoed van de milieubeweging en later de groenen zoals beschreven door Bramwell, gaat nauwelijks over natuurbescherming. Maar ook in deze door Bramwell beschreven tak van de groene beweging nemen ambivalenties een belangrijke plaats in, ingebed in een breder ideologisch complex.

Macnaghten & Urry (1998) beschrijven de ontwikkeling van de Engelse natuur- en milieubeweging in de 20e eeuw als een complex proces vol ambivalenties. Geen lineair verhaal over de opkomst van 'natuur', inclusief een simpele wetenschappelijke vooruitgang en beleidsreactie, maar meer een verhaal dat complex cultureel werk omvat. De complexiteit zit in de geschiedenis met haar verschillende wortels en de veelzijdige en vaak omstreden betekenissen die in de loop van de tijd aan de natuur zijn toegekend. Die complexiteit zit ook in de relaties met de staat en andere maatschappelijke actoren. In de jaren negentig is de rol van de natuur- en milieubeweging meer ambivalent geworden, met name doordat nu ook oplossingen gezocht moeten worden.

Een cyclische ontwikkeling zien we in de opvattingen van de Engelse natuurbescherming over de landbouw (Lowe e.a., 1986; Moore, 1989; Evans, 1992). Tot de jaren vijftig wordt de rol van de boer als beheerder van het Engelse landschap geïdealiseerd. Daarna neemt de kritiek snel toe door de sterke ontwikkeling van de landbouw, onder meer door ontginningen, het verwijderen van heggen en het toenemende gebruik van bestrijdingsmiddelen. Als reactie organiseren natuurorganisaties in de jaren zestig een aantal conferenties waarin zij in een sfeer van samenwerking met de landbouworganisaties praten over de toekomst van het landelijk gebied. De samenwerking leidt tot nieuwe vormen van landschapsbeheer door boeren. In 1970 richten zij samen de 'Farming and Wildlife Advisory Group' (FWAG) op, met als doel boeren en natuurbeschermers bij elkaar te brengen en wederzijds begrip en samenwerking te bevorderen. Aan het begin van de jaren tachtig worden de beperkingen van deze strategie zichtbaar en verslechteren de verhoudingen. Sommige groepen veranderen hun houding tegenover de landbouw radicaal in een meer agressieve en confronterende strategie.

In de hier boven beschreven geschiedenissen zijn ambivalenties ten aanzien van de natuur onderdeel van een sociaal of cultureel complex. De verschillende waarden worden soms gedragen door verschillende groepen, vaak is niet duidelijk wie de dragers zijn. Maar ook individuen kunnen ambivalent zijn. Het is tegenwoordig in om mensenwensen en houdingen ten aanzien van natuur en landschap te inventariseren (bijvoorbeeld Bervaes e.a., 1997; Reneman e.a., 1999). De kritiek van Macnaghten en Urry (1998) op dit soort onderzoek is dat het uitgaat van de veronderstelling van een eendimensionaal model van de mens. Zij veronderstellen daarentegen dat mensen in hun houding ambivalent, tegenstrijdig en in dilemma zijn, zoals ten aanzien van het landelijk gebied en het gebruik daarvan. Zij onderzochten de houding van mensen tegenover een aantal kwesties ten aanzien van recreatie in het landelijk gebied. Mensen bleken de verschillende kwesties te beoordelen in het licht van de context waarin deze kwesties geplaatst werden. De context bepaalt volgens de auteurs op significante wijze de houding tegenover het landelijk gebied en de bedreigingen ervan. Mensen zullen derhalve andere houdingen aannemen tegenover controversen ten aanzien van het landelijk gebied als

die controversen in een andere context worden gezien. Zij concluderen dan ook dat mensen veel meer ambivalent zijn in hun behoeften en verwachtingen ten aanzien van natuur en landelijk gebied dan tot nu toe is aangenomen.

De intermediaire positie van de natuurbeschermer

In de verhouding maatschappij - natuur nemen natuurbeschermers een intermediaire positie in, een positie op de grens van twee werelden. Enerzijds de maatschappij waarvan zij onderdeel zijn, anderzijds de wereld van de natuur die zij willen beschermen. Zij hebben kritiek op de maatschappij vanwege de aantasting en uitputting van de natuur, maar zij nemen daar zelf aan deel en hebben de maatschappij ook nodig om de natuur te kunnen beschermen. Door deze intermediaire positie lijkt de natuurbeschermer op de 'marginal man' van Hughes (1970).

Hughes illustreert het concept van de 'marginal man' aan de hand van de Amerikaanse neger, de vrouw en de student, evenals de vreemdeling/immigrant. Hughes noemt verder expliciet sociale bewegingen. De intermediaire mens is iemand met een status dilemma als gevolg van sociale verandering. Intermediaire mensen hebben een bepaalde sociale status, maar streven naar een andere sociale status. Dat stelt hen voor een objectieve tegenstelling. Subjectief ervaren zij dat als een dilemma. Het probleem is het gevolg van sociale verandering. Een status dilemma komt steeds voor als er voldoende sociale verandering is om mensen in een positie te brengen van verwarring over hun sociale identiteit, met de bijbehorende loyaliteitsconflicten en frustraties. De intermediaire positie van iemand blijft bestaan zolang deze persoon het dilemma voelt en zolang anderen zijn/haar positie als een tegenstelling zien.

Het concept lijkt relevant voor een beter begrip van natuurbeschermers. De objectieve tegenstelling is dat zij onderdeel zijn van deze maatschappij, die de natuur schaadt (de ene status), maar tegelijk de natuur willen beschermen tegen die maatschappij (de tweede status). Het subjectieve dilemma is dat zij niet kunnen accepteren dat zij tot die vernietigende maatschappij behoren, maar dat zij zich er ook niet van kunnen bevrijden. De sociale verandering is de voortdurende maatschappelijke groei die de natuur steeds verder aantast.²⁰⁶

Er zijn volgens Hughes verschillende wegen om uit een intermediaire positie te komen. Ik heb geprobeerd deze wegen te vertalen naar de natuurbeschermer toe:

1. Door de strijd op te geven en zich terug te trekken in de status die algemeen van je verwacht wordt. De natuurbeschermer geeft zijn strijd voor natuurbehoud op.
2. Een van de statussen wordt opgeheven als status. Bijvoorbeeld door de maatschappij als onderdeel van de natuur te definiëren of omgekeerd alle mensen als inherente natuurbeschermers te beschouwen.
3. Door individueel de oorspronkelijke status op te geven. De natuurbeschermer trekt zich terug uit de maatschappij en in de natuur. Het is een dramatische oplossing, zoals Thoreau bijvoorbeeld tijdelijk deed. Het is ook de weg van radicale dierenbeschermers.
4. Een of beide statussen worden zo verbreed en geherdefinieerd dat zowel het dilemma als de tegenstelling gereduceerd worden. Duurzame ontwikkeling is zo'n poging

om maatschappij en natuur te verzoenen, waarbij zowel de maatschappij als de natuur inhoudelijk veranderen.

5. De marginale mensen vormen een eigen groep met een eigen identiteit en positie. Dat is wat natuurbeschermers hoofdzakelijk doen, soms in combinatie met andere marginale groepen.

Volgens Hughes zijn al deze tendensen in sociale bewegingen te zien (hij noemt de milieubeweging, die toen nog nauwelijks bestond, niet expliciet). De ene of andere oplossing kan worden uitgeprobeerd en vervolgens worden opgegeven. De interne politiek van een sociale beweging draait rond de keuze uit deze conflicterende oplossingen. In werkelijkheid, volgens Hughes, wordt een enkele oplossing zelden exclusief gekozen. "There is a sort of dialectic of them as the pursuit of one changes the situation so as to bring another to the fore."²⁰⁷ Hier manifesteert zich feitelijk het mechanisme van de golfbeweging, weliswaar niet tussen twee polen, maar tussen vijf soorten oplossingen als even zoveel wegen om uit het dilemma van verschillende werelden te komen.

Natuurbeschermers zijn cultuurhistorisch, sociaal en psychologisch ingebed in ambivalenties ten aanzien van de natuur. De natuur stelt de natuurbeschermers voor een aantal belangrijke ambivalenties:

1. De moderne mens versus de natuur: kiezen voor de ontwikkeling van mens en maatschappij of kiezen voor natuurbehoud. Ontwikkeling is daarbij zowel een bedreiging als een voorwaarde voor natuurbehoud.
2. Natuur als hulpbron of als Arcadië: kiezen voor beheersing en gebruik van de natuur ten behoeve van productie en consumptie of voor natuur beschermen wegens haar eigen waarde en haar schoonheid. Ook hier geldt dat het tweede niet zonder het eerste kan.
3. Wilde of idyllische natuur: kiezen voor een wilde, ongerepte natuur of voor een idyllische natuur waarin de mens een zekere hand heeft. De historie suggereert dat de mens hierin geen definitieve keuze kan maken.
4. Optimisme of pessimisme: de voortdurende achteruitgang van de natuur geeft aanleiding tot pessimisme, maar de natuur willen beschermen veronderstelt een zeker optimisme.

De eerste drie ambivalenties liggen in elkaars verlengde, maar zijn niet identiek. De natuur als hulpbron hoort bij de activiteiten van de moderne mens, maar daartoe behoren ook andere activiteiten zoals verstedelijking. De wilde en idyllische natuur zijn twee vormen van Arcadië. Gezien hun inbedding in de geschiedenis zijn het fundamentele ambivalenties. Het gaat om meer dan tegenstellingen, ze veronderstellen elkaar en daarom zijn het ambivalenties. In het huidige debat over natuurbescherming worden allerlei variaties op deze ambivalenties gebruikt, zoals anthropocentrisme versus ecocentrisme, nut versus intrinsieke waarde van de natuur, cultuur versus natuur, landschap versus natuur, interventionisme versus non-interventionisme, verweving versus scheiding etc.

De ambivalenties hebben een zekere structuur gekregen in de geschiedenis, de cultuur en de maatschappelijke verhoudingen, maar ze hebben ook een basis in de houding van mensen ten aanzien van de natuur. Natuurbeschermers verkeren daardoor in verschillende werelden: enerzijds die van de maatschappij, net als alle andere mensen, en anderzijds die van het natuurbehoud, waarvoor een deel van de mensen zich wil inzetten. Deze intermediaire positie kunnen ze op verschillende manieren 'oplossen', variërend

van, grof gesteld, zich terugtrekken in de natuur, via proberen natuur en/of maatschappij aan te passen, tot het opgeven van de strijd voor het natuurbehoud. Mensen in een intermediaire positie kiezen zelden voor een enkele oplossing, maar kiezen nu eens voor de ene en dan weer voor de andere oplossing.

4.4 Golfbeweging als strategie van een organisatie

De particuliere natuurbescherming is een organisatie met een specifiek doel of belang voor ogen. Een strategische golfbeweging kan het gevolg zijn van de kenmerken van dat specifieke belang, het beschermen van natuur en de ambivalenties die dat met zich meebrengt. Maar zou die beweging ook het gevolg kunnen zijn van haar aard als belangenorganisatie, los van het specifieke belang?

Strategische ruimte

Organisaties kunnen allerlei strategieën volgen. De strategische ruimte van een organisatie is het potentieel aan strategieën waaruit een organisatie kan kiezen. Deze ruimte zal afhankelijk zijn van het soort organisatie, haar rationaliteit, haar omgeving en de geschiedenis van de organisatie. De strategische ruimte van een organisatie zal veranderen in de loop van de tijd.

Voor de verscheidenheid aan strategieën waaruit een organisatie kan kiezen, bestaan verschillende classificaties. Mintzberg (1988) onderscheidt bijvoorbeeld strategieën naar de mate van planning en emergentie, zoals geplande en spontane strategieën. Godfroj (1981) onderscheidt strategietypen naar het soort rationaliteit, zoals behoud/vergroting van macht, ontwijken van macht en waardengericht handelen. Waar strategieën gericht zijn op die van andere actoren, ontstaan strategische interacties. Ook hierin kunnen verschillende typen onderscheiden worden. Godfroj doet dat naar de mate van congruentie/discongruentie van de strategieën en de aard van de handelingssequenties en noemt ze speltypen: samenwerking of coöperatie, coalitie, competitie, competitiebeperking, strijd, vermijding en fusie. De verschillende speltypen hoeven elkaar niet uit te sluiten, zelfs samenwerking en conflict niet. Als de strategische interactie van actoren van langere adem is, spelen de actoren zelden een enkel speltype. Zo ontstaat een stelsel van spelen. Ook daarvoor heeft Godfroj een typologie opgesteld naar de wijze van regulering van de interdependentie van de actoren via doeleinden of via beheersing van middelen.

Deze verscheidenheid aan mogelijke strategieën, strategische interacties en spelstelsels structureert de strategische ruimte van een organisatie. Een organisatie kan kiezen uit deze strategieën. Ze neemt voortdurend een bepaalde positie in in haar strategische ruimte. Een positie die kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden, wat mede beïnvloed zal worden door de ervaringen opgedaan in de voor geschiedenis. De strategische ruimte zal worden beperkt door het type organisatie en haar rationaliteit. In een beperkte strategische ruimte ligt een herhaling van keuzen voor de hand en ontstaat de mogelijkheid van een golfbeweging in de strategische dynamiek.

De professionele organisatie met een missie

Er zijn verschillende typen organisaties met karakteristieke manieren van opereren. Mintzberg (1991) spreekt van configuraties. Twee van die configuraties lijken relevant voor de particuliere natuurbescherming, de professionele organisatie en de zendingsorganisatie. Een natuurbeschermingsorganisatie is een organisatie met een missie, die geleid wordt door professionals met een inhoudelijke deskundigheid.

De professionele organisatie wordt gekenmerkt door de autonomie van de leden. De totale strategie is zeer stabiel. Grote heroriëntaties in strategie worden belemmerd door de fragmentatie van activiteiten en de invloed van de individuele professionals en hun externe verwanten. Maar op lager niveau is verandering algemeen. Een missionaire organisatie wordt gekenmerkt door haar ideologie. De ideologie kan onderdeel zijn van een professionele organisatie, maar de ideologie kan ook zo sterk zijn dat een zendingsorganisatie ontstaat. De missionaire organisatie heeft een duidelijke, gerichte, inspirerende opdracht. Het risico van een dergelijk type organisatie is de neiging zich te assimileren aan haar omgeving om effectief te kunnen zijn. In extremo overleeft dan de organisatie, maar verliest ze haar ideologie. Als reactie daarop kan een tendens tot isolatie ontstaan, maar dat vormt een bedreiging voor haar voortbestaan als organisatie. De organisatie met een missie moet dus (voortdurend) kiezen tussen assimilatie en isolement. De combinatie van een professionele organisatie met ideologie kan leiden tot interne spanningen. Deskundigheid en professionaliteit verzetten zich tegen ideologie, maar ze kunnen ook goed samengaan.

De professionele organisatie zal inhoudelijk niet gauw van strategie veranderen. In ieder geval niet op hoofdlijnen. Een missie zal dat nog versterken. Maar op lager niveau is verandering wel mogelijk. Bovendien kent de missionaire organisatie de ambivalentie van zich aanpassen of zich isoleren.

De rationaliteit van een professionele organisatie met een missie zal in sterke mate bepaald worden door de aard van haar professionaliteit en missie, in dit geval natuurbescherming. In deze rationaliteit zijn de ambivalenties die hiervoor zijn beschreven ingesloten. De rationaliteit van de particuliere natuurbescherming is ambivalent. Haar rationaliteit is, als die van elke organisatie, ook beperkt. Actoren zijn zelden puur rationele actoren die hun omgeving volledig doorzien en op grond daarvan hun strategie kiezen (Godfroy, 1981, 1989; Schoemaker, 1990). Vaak zijn de doeleinden zelf niet geheel duidelijk en consistent en men weet ook niet altijd welke handelingsalternatieven er zijn en welke middelen het meest geschikt zijn. Een organisatie met een missie zal bijvoorbeeld ongevoelig zijn voor rationaliteiten die buiten haar missie vallen.

Een voorbeeld van de beperkte rationaliteit van de natuurbescherming is haar verhaal van 'de achteruitgang van de natuur'. Het is een standaardverhaal dat bij elke min of meer belangrijk betoog gehouden wordt. Het is het uitgangspunt voor elke strategie, hoewel het strategieën niet direct stuurt. Het is een waar verhaal, maar ook een ideologisch verhaal en daardoor eenzijdig en normatief. Het biedt weinig ruimte voor andere (deel)verhalen of individuele verhalen die afwijken, bijvoorbeeld over positieve ontwikkelingen. Het snoert daarmee opties af voor andere strategieën. Standaardverhalen zijn vaak het product van een collectief geheugen dat verder reikt dan de groep die het verhaal vertelt. Ze zijn gevoed door andere verhalen of beeldvormingsprocessen van buiten

de groep, wat Leydesdorff narratieve structuren noemt (Leydesdorff, 1993). Het verhaal van de achteruitgang van de natuur is verwant met dat van het paradijs dat verloren ging, de gouden eeuw uit vroeger tijd en de goede oude tijd die voorbij is. De inbedding in collectieve narratieve structuren met een lange geschiedenis bepaalt dat standaardverhalen niet gemakkelijk te veranderen zijn.

Beperkte rationaliteit kan leiden tot routinisering, ritualisering en traditionalisme, processen en houdingen die grote veranderingen uitsluiten. Het kan ertoe leiden dat een actor al gauw tevreden is met 'de eerste de beste oplossing'. In een dynamische omgeving leidt dat tot een incrementele strategie, een strategie waarin stapje voor stapje - voortmodderend - gezocht wordt naar het bereiken van de doelstellingen. Binnen de traditie kan elk stapje een andere richting hebben. Herhalingen zijn niet uitgesloten, zeker niet in een rationaliteit die ook ambivalent is.

Veranderende omgeving

Veranderingen kunnen dus voortkomen uit de beschikbaarheid van mogelijke strategieën, de eigen kenmerken van de organisatie en haar (beperkte) rationaliteit. Maar in een veranderende omgeving is elke strategische interactie in principe dynamisch. De politieke omstandigheden zouden zelfs de belangrijkste oorzaak zijn van de bewegingspraktijk van de nieuwe sociale bewegingen die na 1965 zijn opgekomen, waaronder de milieubeweging (Koopmans & Duyvendak, 1992; Van der Heijden, 1992). Die omgeving wordt gekarakteriseerd door de 'politieke mogelijkhedenstructuur' van een land, de 'POS' (political opportunity structure). Of de particuliere natuurbescherming van voor 1970 gerekend kan worden tot de milieubeweging en derhalve gezien kan worden als een sociale beweging is omstreden (zie bijvoorbeeld Tellegen, 1983; Cramer, 1989; Van der Heijden, 1992). Maar de relevantie van de POS voor de particuliere natuurbescherming lijkt duidelijk. De overheid is met haar politiek bijna altijd een belangrijke actor geweest in de omgeving van de particuliere natuurbescherming (Gorter, 1986; Van der Windt, 1995). Voor de particuliere natuurbescherming kunnen ook andere mogelijkhedenstructuren in haar omgeving van belang zijn, zoals de landbouw (zie hoofdstuk 3) en het landelijke gebied in het algemeen (zie hoofdstuk 6).

In het model van Koopmans en Duyvendak ligt het primaat van de beweging bij de POS. Voor sociale bewegingen geldt dat de interactieketens tussen POS en beweging vaak een karakteristiek patroon vertonen, de protestgolf. De golfbeweging is dan heel grof gesteld het resultaat van een gunstige POS in het begin en een ongunstige POS aan het eind van de beweging. Dit patroon lijkt minder geldig voor de geïnstitutionaliseerde particuliere natuurbescherming van voor 1970. Institutionaliserings vermindert onconventionele protestacties. Toch sluit dit golfbewegingen niet uit, omdat ook de geïnstitutionaliseerde organisatie geconfronteerd wordt met zowel stimulerende als remmende reacties van de POS. Strategische golfbewegingen van geïnstitutionaliseerde organisaties zullen alleen niet zo gauw de omvang en intensiteit van een protestgolf krijgen.

Koopmans en Duyvendak erkennen dat ook andere, interne, factoren van belang kunnen zijn op de ontwikkeling van een beweging, zoals professionalisering, institutionalisering en de motivatie van de individuele handelende actoren. Hun percepties van de

opportunities - onder invloed van ervaringen, opvattingen, emoties, droom- en drogbeelden - bepalen de strategische keuzen die gemaakt worden.

Ook andere theorieën produceren een soort golfbewegingen in strategie als gevolg van een dynamische omgeving. Een hele simpele is dat in een concurrerende omgeving elke nieuwe strategie tijdelijk of 'self-destructive' is, omdat de concurrenten deze overnemen of van een weerwoord voorzien (Schoemaker, 1990). Voor de particuliere natuurbescherming is de landbouw een belangrijke concurrent. Complexer zijn theorieën over de wijze waarop strategische heroriëntaties verlopen. Volgens Mintzberg (1991) impliceert het begrip strategie stabiliteit en is verandering van strategie een probleem. Organisaties staan dan ook voor een fundamenteel dilemma als ze stabiliteit en verandering met elkaar in overeenstemming moeten brengen. Mintzberg noemt twee vormen van strategische heroriëntatie, de kwantsprong en de veranderingscyclus. Volgens de kwantumtheorie van Miller en Friesen, behandeld in Mintzberg, volgen organisaties meestentijds een bepaalde strategische koers, met hoogstens kleine veranderingen binnen die koers. Maar ondertussen verandert de wereld, langzaam of drastisch. Als gevolg daarvan loopt de strategische koers van de organisatie geleidelijk of plotseling uit de pas met de omgeving. Op dat moment is een strategische revolutie nodig. De organisatie probeert dan 'over te springen' naar een nieuwe toestand van stabiliteit. De kwantumtheorie suggereert bovendien dat nieuwe strategieën meestal uit de eigen organisatie voortkomen. De tweede vorm van strategische heroriëntatie is de veranderingscyclus van convergentie en divergentie. Met name creatieve organisaties moeten, om hun creativiteit in stand te houden, af en toe allerlei richtingen inslaan (divergentie), maar na een dergelijke periode ook weer tot rust komen om orde in de chaos te scheppen (convergentie). In andere woorden, wil een organisatie als een natuurbeschermingsorganisatie een fundamenteel probleem als natuurbescherming oplossen dan zal ze af en toe een aantal nieuwe wegen moeten uitproberen en vervolgens weer voor een bepaalde weg moeten kiezen om effectief te kunnen zijn.

De kwantumtheorie zou een goede theorie kunnen zijn voor het patroon dat Van der Windt (1995) heeft gezien in de ontwikkeling van de particuliere natuurbescherming in Nederland in de 20e eeuw, waarin korte perioden van innovatie worden afgewisseld met lange perioden van stabilisatie. De theorie van de veranderingscyclus lijkt meer van toepassing op de ontwikkeling van eenheid en verscheidenheid in de brede natuur- en milieubeweging van na 1970 (Dekker, 1986).

De verschillende theorieën over strategische ontwikkeling van een organisatie veronderstellen een dynamiek die vaak weinig te maken heeft met de specifieke doelen van de organisatie. Ze gelden voor alle mogelijke organisaties en zullen dus ook gelden voor de particuliere natuurbescherming. In een veranderende omgeving is elke strategie dynamisch, maar die dynamiek zal beperkt zijn door de beschikbare strategische ruimte en die wordt weer bepaald door de aard van de organisatie, haar (beperkte) rationaliteit en haar voorgeschiedenis. Als professionele organisatie met een missie zal de natuurbescherming niet gauw van strategie veranderen. Haar strategische ruimte wordt gestructureerd door haar beperkte en ambivalente rationaliteit. Een golfbeweging, waarbij afwisselend uit de strategische mogelijkheden gekozen wordt, is daardoor een mogelijkheid. De politieke mogelijkhedenstructuur lijkt een belangrijke factor in de omge-

ving die een golfbeweging in de strategie kan induceren. Maar dat geldt waarschijnlijk ook voor andere mogelijkhedenstructuren zoals de landbouw en het landelijk gebied. Ook interne factoren als de ervaring van het verleden kunnen een golfbeweging veroorzaken. Golfbewegingen zijn geen bijzondere vorm van strategische dynamiek, ze zijn eerder voor de hand liggend.

4.5 Strategische dynamiek 1932 - 1972

In deze paragraaf onderzoek ik empirisch de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming. In 4.5.1 beschrijf ik de onderzochte periode met de spelers en het speelveld. In 4.5.2 volgt een beschrijving van de ontwikkeling van de strategie van de particuliere natuurbescherming. In 4.5.3 volgt een samenvatting van de beschreven golfbewegingen.

4.5.1 Periode, actoren en structurele ontwikkelingen

1932 - 1972

De afbakening van de periode wordt bepaald door een aantal overwegingen. Ten eerste de behoefte aan een relatief stabiele periode in de ontwikkeling van de particuliere natuurbescherming, zodat het effect van interne factoren in de strategische ontwikkeling zichtbaar kan worden. Ten tweede een periode waarin een enkele organisatie centraal staat en continu gevolgd kan worden. Ten derde een periode waarin cultuurlandschap en landbouw aandacht krijgen. Dat is de periode 1932 - 1972 waarin de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) zich in meer of mindere mate bezig houdt met het cultuurlandschap en de landbouw, naast andere problemen. In 1932 wordt de CC opgericht. Wereldoorlog II is weliswaar een versturende periode, maar vooral in die zin dat de CC relatief weinig onderneemt. Na 1972 worden de taken van de CC overgenomen door de Stichting Natuur en Milieu. Bovendien wordt het speelveld dan complexer door een sterke groei van het aantal natuur- en milieuorganisaties. Binnen deze periode ligt het accent op de na-oorlogse periode.

Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming

In hoofdstuk 2 heb ik de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) geïntroduceerd. De CC, opgericht in 1932 als de Contact-Commissie inzake Natuurbescherming en opgeheven in 1977, is een particuliere landelijke organisatie met een breed werkterrein, gericht op beïnvloeding van de overheid (zie box 4.1). De CC beschouwt zichzelf als het 'centrale orgaan van de particuliere natuurbescherming in Nederland' en 'de actiepoot van de natuurbescherming'.²⁰⁸ Haar doel is aanvankelijk natuurbescherming, maar in 1941 verbreedt de CC haar doel tot natuur- en landschapsbescherming. Ze richt zich aanvankelijk tegen ontginningen en ontwateringswerken die werk moeten verschaffen en de landbouw meer ruimte moeten bieden.

Later verbreedt zij haar werkterrein tot het cultuurlandschap, de ruimtelijke ordening, de landbouw en andere bedreigingen en tenslotte het milieu.

De CC is niet de enige natuurbeschermingsorganisatie in deze periode. Tot de particuliere natuurbescherming behoren ook de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, de provinciale Landschappen en een aantal lokale op specifieke gebieden gerichte organisaties. Daarnaast zijn er sectorale organisaties zoals de Vogelbescherming en meer op onderzoek en studie gerichte organisaties. Deze organisaties zijn vertegenwoordigd of anderszins betrokken bij de CC. Na 1965 worden vele nieuwe milieu-organisaties opgericht die niet tot dezelfde beweging als de 'oude' particuliere

Box 4.1 De organisatie van de CC

De organisatie van de CC verandert in de periode 1932 - 1970 weinig, maar het draagvlak wordt steeds breder. Het bestuur is verantwoordelijk voor de inhoudelijke koers. Van der Goes van Naters is bijna de hele periode (van 1940 tot 1971) voorzitter. Gorter is secretaris van 1947 tot 1957. Zijn taak wordt praktisch al in 1954 overgenomen door De Wit, die secretaris is tot 1965. Nijhoff volgt hem op voor de rest van de periode. Het bestuur kent een hoge mate van continuïteit, met name na de oorlog. Een kleine groep is gedurende die hele periode actief bestuurslid. Naast voorzitter Van der Goes van Naters zijn dat Gorter, Van der Kloot, Brouwer en Westhoff.

De CC is een netwerk. De bestuursleden zijn deskundigen met invloedrijke functies binnen en buiten de natuurbescherming²¹¹. Met name de band met Natuurmonumenten is sterk. Mensen met belangrijke functies in de landbouwwereld ontbreken nagenoeg, behalve in de periode rond 1950. Linthorst Homan vervult belangrijke functies voor de Stichting voor de Landbouw, maar is daarin geen bestuurslid. Linthorst Homan en Ozinga zijn actief in respectievelijk de Heidemij en de Grontmij. Benthem, die wel lang actief is in de CC, is hoofd landschapsbouw SBB en heeft als zodanig veel te maken met ruilverkavelingsplannen. Anderen hebben wel met het cultuurlandschap te maken vanuit functies bij de ANWB en in de ruimtelijke ordening, maar hun relaties met de landbouw zijn niet altijd duidelijk.

Behalve een bestuur heeft de CC leden (aangesloten organisaties), het aantal groeit gestaag van 20 in het begin tot 116 in 1972. Daartoe behoren niet alleen organisaties voor biologen, natuurstudie en natuurbescherming, maar ook organisaties gericht op de recreatie, het landschap en cultuurmonumenten. Ook de cultuurtechnische organisaties de Heidemij en de Grontmij zijn aangesloten (vanaf 1940). Boerenorganisaties zijn niet aangesloten, wel verenigingen van bosbouwers en jagers.

De CC heeft zelf ook binding met andere organisaties en instanties via lidmaatschappen en vertegenwoordigingen. De CC is onder meer lid van of vertegenwoordigd in de Commissie Weevers, de (Voorlopige) Natuurbeschermingsraad ((V)NBR), de Commissie Herziening Boswet 1922, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en daarbinnen de Commissie voor de landelijke gebieden, en de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC).

De CC heeft politieke bindingen altijd proberen te vermijden. Maar haar voorzitters

natuurbescherming gerekend kunnen worden (Tellegen, 1979; Cramer, 1989). Met de opkomst van de milieubeweging ontstaan nieuwe natuurbeschermingsorganisaties met name op regionaal en lokaal niveau en gemengde organisaties zoals de Waddenvereniging. Naast de particuliere organisaties houdt de overheid zich met natuurbescherming bezig, na de oorlog met name het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) en na 1965 Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). Het overheidsbeleid wordt voorbereid en uitgevoerd door onder meer het Staatsbosbeheer (SBB) en de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP), later de Rijks Planologische Dienst (RPD). Ook provincies en met name de Provinciale Planologische Diensten heb-

zijn politiek actief in de Tweede Kamer: Beumer (tot 1940) voor de ARP en Van der Goes van Naters (1940 tot 1971) voor de PvdA, na de oorlog zelfs een tijd als voorzitter van de fractie. De Wit - na 1971 ook voorzitter van de CC - is actief in de PvdA.²¹²

De organisatie zelf is klein. In het begin kan de CC een beroep doen op organisatorische ondersteuning vanuit Natuurmonumenten en de ANWB. In 1939 wordt de eerste betaalde medewerker aangetrokken (Van der Kloot). In 1950 heeft de CC vier inhoudelijk medewerkers en een stenotypiste in dienst. In 1972 heeft de CC vijf medewerkers. De financiële basis is altijd beperkt geweest. In 1950 heeft de CC bijna 18.000 gulden aan inkomsten (en uitgaven), waarvan 7500 gulden aan contributies van de leden (Natuurmonumenten en ANWB ieder 2500 gulden), ruim 5000 gulden aan abonnementsgelden voor Natuur en Landschap en 3000 gulden rijkssubsidie. De belangrijkste uitgaven zijn de kosten voor het tijdschrift (bijna 6000 gulden) en salarissen (bijna 4500 gulden). De CC heeft dan een kapitaal van ruim 3500 gulden. In 1969 ontvangt de CC ruim 20.000 gulden aan contributies, waaraan Natuurmonumenten en ANWB elk 8500 gulden bijdragen. Van CRM ontvangt de CC in 1969 85.000 gulden.²¹³

De CC heeft een eigen blad Natuur en Landschap (vanaf 1946), dat op grote schaal gratis verspreid wordt onder kamerleden, autoriteiten en potentiële 'vijanden' als de Cultuurtechnische Dienst en Rijkswaterstaat. Het dagelijkse werk van de CC bestaat uit veelvuldige contacten met de overheid.

Tussen 1932 en 1972 heeft de CC een aantal eigen werkgroepen en commissies: het Landschap der Zuiderzeepolders (1943 -), de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (1944-1950), Verbreiding der Natuurbeschermingsgedachte (1944-1952), Biesbosch (1946 - 1954), Delta (1954 -), Milieu Zuidwest-Nederland (1969 -), de Commissie ad hoc (1966 - 1969) en de Werkgroep Landelijke Gebieden (1969 - 1972). De werkgroepen hebben 'een vérgaande invloed op het beleid' van de CC volgens Gorter.²¹⁴

Voor zover bekend is de positie van de CC in het veld van de particuliere natuurbescherming nooit omstreden geweest. Wel zijn er interne strategische discussies, die in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde komen. Bovendien raakt de natuurbeschermingsbeweging aan het eind van de jaren zestig zodanig in beweging dat de CC besluit tot oprichting van de Stichting Natuur en Milieu met een breder, meer op het milieu gericht werkveld. De CC zelf verliest daarna snel aan betekenis.

ben een taak op dit gebied. De (Voorlopige) Natuurbeschermingsraad ((V)NBR) is een belangrijk adviesorgaan voor de overheid, waarin de particuliere natuurbescherming sterk is vertegenwoordigd. De natuurbescherming wordt gevoed door onderzoeksinstituten als het RIVON, later het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN). Ze wordt bovendien gesteund door een aantal andere organisaties die onderdelen van het landschap beschermen, zoals cultuurmonumenten, of belang hebben bij een aantrekkelijk landschap, zoals de ANWB. In dit hele veld van de particuliere natuurbescherming is de CC dus de centrale naar de overheid actieve organisatie. De CC is niet regionaal georganiseerd. Pogingen daartoe, onder meer voor de verbreiding van de natuurbeschermingsgedachte, mislukken.

De CC is de belangrijkste actor binnen de particuliere natuurbescherming op het gebied van de landbouw.²⁰⁹ De CC is volgens Van der Windt (1995) een unieke bundeling van organisaties in de Nederlandse natuurbeschermingsbeweging en van grote betekenis voor deze beweging. Hierdoor is vastgelegd wie zich met natuurbescherming bezighouden, wie de meeste zeggenschap hebben en welke natuur prioriteit heeft. Ten opzichte van de voorgaande periode is de CC een verbreding van de cognitieve praktijk van de natuurbeschermingsbeweging, door haar bredere sociale samenstelling, haar oriëntatie op de overheid en haar bredere visie op natuur en landschap. Het gaat de CC om de bescherming van natuurterreinen 'in de ruime betekenis van het woord' en vanaf 1941 ook om het landschap buiten de natuurgebieden. De CC volgt het overheidsbeleid 'critisch doch constructief'. Volgens Gorter is de CC in de jaren vijftig en zestig 'de bron, waar het landelijk natuurbeschermingsbeleid vorm kreeg'.²¹⁰ Volgens Van der Windt (1995) zijn de bindingen met de overheid in deze periode zeer sterk en valt de inhoudelijke ontwikkeling van de CC 'vrijwel samen' met die van de overheid op het gebied van natuur en landschap.

Stichting voor de Landbouw en Landbouwschap

De belangrijkste tegenspelers in de wereld van de landbouw in deze periode zijn de Stichting voor de Landbouw (Stichting) (1945-1954) en haar opvolger het Landbouwschap (Schap), die uitvoerig zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Het Landbouwschap is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, d.w.z. een intermediaire organisatie tussen overheid en de belangenorganisaties voor de landbouw. Die positie nam de Stichting feitelijk ook in. Voor de overheid voeren zij bepaalde regelingen uit, voor de boeren behartigen zij collectieve belangen bij de overheid.

De Stichting en het Schap zijn veel grotere organisaties dan de CC, met een fors apparaat en een groot kapitaal (zie hoofdstuk 3). Hun invloed op de Tweede Kamer en het landbouwbeleid is erkend groot. Men sprak wel van de 'ijzeren driehoek' en het Groene Front, waarmee de intensieve relaties tussen het Landbouwschap, het ministerie en de Vaste Kamercommissie voor Landbouw werden aangeduid (De Vries, 1989 in Van de Berge, 1990). Ook de landbouworganisaties hebben interne groepen en participeren in externe organisaties. Van de interne groepen is vooral de Commissie Grondgebruik, die in beide organisaties voorkomt, van belang voor de interactie met de natuurbescherming.

Ontwikkeling van de landbouw

De ontwikkeling van de landbouw in de periode 1950-1970 is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. Deze ontwikkeling is wel getypeerd als een snelle groei van de productie en een structurele aanpassing onder invloed van de algemene economische ontwikkeling en de totstandkoming van de EEG. Na 1970 wordt de ontwikkeling van de landbouw veel problematischer. In de onderzochte periode kunnen verschillende fasen onderscheiden worden, waarbij 1963 door velen genoemd wordt als een keerpunt. In hoofdstuk 3 is het volgende overzicht gegeven:

1940 - 1950 voedseltekorten en voedselrantsoenering

1950 - 1957 marktevenwicht

1957 - 1963 overgangperiode naar de EEG-markt; groei, maar stagnatie van de prijzen als gevolg van overproductie

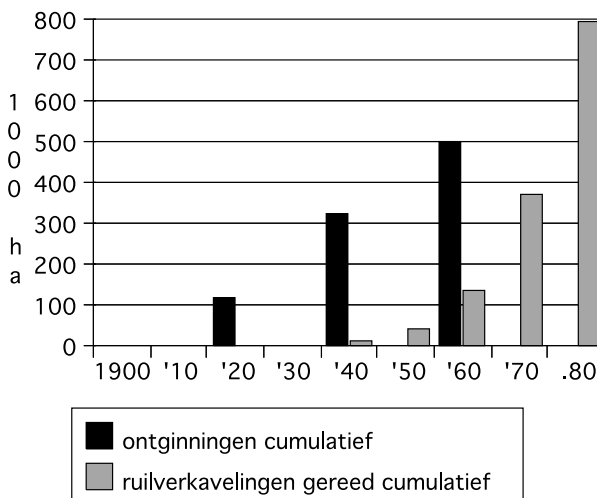
1963 - 1970 blijvende overschotten

1970 - 1980 niet-agrarische waarden en functies worden belangrijker, selectieve groei, blijvende groei van de agrarische export.

Bepaalde aspecten van de landbouwontwikkeling raken de natuurbescherming in het bijzonder. Het gaat dan om activiteiten die direct invloed hebben op natuur, landschap en milieu, met name de ontginningen, de ruilverkavelingen (fig. 4.1 en 4.2) en het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Ontwikkeling van natuur en landschap

De positie van de CC in het politieke krachtenveld wordt mede bepaald door de ontwikkeling van natuur en landschap. De gegevens over deze periode zijn echter beperkt.



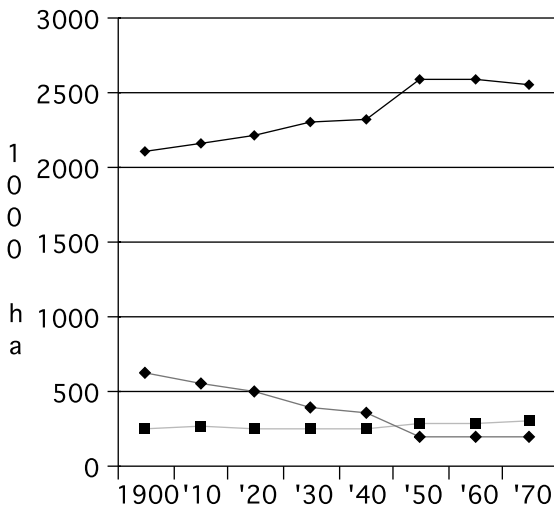
Figuur 4.1 Ontginningen en ruilverkavelingen 1900 - 1980

Bron: Van den Brink, 1990:21; Lammerts van Bueren & Katan, 1963:78; CBS, 1984:90.



Figuur 4.2 Landontginning en inpoldering tussen 1888 en 1962

Bron: Lammerts van Bueren & Katan, 1963:79.



Figuur 4.3 Grondgebruik 1900 - 1970

Bron: CBS, 1984:12.

De meeste systematische cijfers op landelijke schaal zijn van na 1970. Bovendien kan aan de ontwikkeling van natuur en landschap niet zonder meer een verklarende waarde worden gegeven.

Wellicht de belangrijkste veranderingen doen zich voor op het niveau van het landschap (fig. 4.3). De oppervlakte natuurgebied (woeste grond) neemt sterk af, in ieder geval tot 1960, wanneer de ontginningen worden gestopt. De oppervlakte bos neemt geleidelijk toe. De oppervlakte cultuurgrond neemt toe tot ca 1950 en daarna af. De toename is het gevolg van ontginningen en inpolderingen, de afname is het gevolg van het stopzetten van de ontginningen en de uitbreiding van de bebouwing.

Het effect van de ruilverkavelingen is te zien aan de afname in de hoeveelheid lijnvormige beplanting. In 1900 was die 3642 m/ha, in 1950 2219 m/ha en in 1980 1791 m/ha (gemeten in een steekproef van gridcellen) (Hilgen, 1997).

De toestand van de flora (hogere planten) is in deze periode - op een grove schaal gezien (uurhokken) - redelijk stabiel (tab. 4.1). Bepaalde soortengroepen gaan echter wel aanzienlijk achteruit, met name die van droge graslanden, waaronder kalkgraslanden, en heiden en venen, waaronder blauwgraslanden. De toestand van de fauna gaat over het algemeen achteruit, uitgezonderd die van de broedvogels (tab. 4.2). Binnen de soortengroepen zijn er wel aanzienlijke verschillen, evenals tussen de regio's.

Vooraf Westhoff (1970) kon heel somber zijn over de toestand van de flora en vegetatie. In 1970 presenteerde hij vier berekeningen van de achteruitgang van de Nederlandse hogere planten. Ten eerste: 53% van de hogere plantensoorten wordt in hun bestaan bedreigd. Ten tweede: de diversiteit van 50 zeldzame soorten is op basis van het voorkomen in uurhokken sinds 1900 met 93% achteruitgegaan. Ten derde: van het vetblad is sinds 1900 op basis van het ruw geschatte aantal individuen nog ca 0,1% over, een achteruitgang van 99,9%. Ten vierde: de diversiteit aan soorten die in 1970 (zeer) zeldzaam zijn, 40% van de flora, is op basis van uurhokken met 80% achteruitgegaan.

Samengevat ziet het speelveld er in de periode 1932 - 1972 als volgt uit. Het is een voor de particuliere natuurbescherming relatief stabiele periode, waarin de CC de centrale partij is met betrekking tot de beïnvloeding van de overheid en activiteiten richting

Tabel 4.1 Trends in vegetatie, flora en fauna in %

kenmerkende plantengemeenschappen 1930-1980		hogere plantensoorten 1940-1990 (1)	zoogdieren 1940-1980 (2)	broedvogels 1950-1980 (2)
		verdwenen	2	4
sterk achteruitgegaan	45	sterke afname	6	13
achteruitgegaan	34	lichte afname	19	26
min of meer gelijk gebleven	16	gelijk	47	32
voortuitgegaan	5	toename	23	15
		nieuw ontdekt	3	9
				6

1. Afname/toename in uurhokken.

2. Afname/toename in individuen.

Bronnen: Hilgen, 1997: 49; Bink e.a., 1994: 61, 81, 86.

cultuurlandschap en landbouw. In de landbouw zijn de centrale spelers achtereenvolgens de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap. Zij zijn veel sterker dan de CC. De landbouwproductie groeit snel en de landbouw past zich structureel aan aan de economische ontwikkeling en de tot standkoming van de EEG. 1963 is een keerpunt voor de landbouw, onder meer door het ontstaan van blijvende overschotten en de afname van de werkgelegenheid. Natuur en landschap gaan geleidelijk achteruit.

4.5.2 Ontwikkeling van de strategie²¹⁵

Spanningen met ontginners en landbouw (1932 tot 1939)

Na de oprichting van de CC in 1932 vormen ontginningen, beeknormalisaties en ontwateringen in toenemende mate bedreigingen van de natuur waar de CC zich tegen verzet. Om die natuur te beschermen richt de CC zich tot de overheid met het verzoek om zich te laten adviseren door deskundigen over te sparen natuurgebieden. En met succes, de overheid verbreedt in 1937 de taak van de commissie 'Weevers', die SBB adviseerde, om advies te geven over alle cultuurtechnische werken. De CC dringt ook aan op een natuurbeschermingswet, maar die zal nog lang op zich laten wachten. De sterk toegenomen ontginningen leiden tot een gespannen verhouding met de ontginners en de landbouw. Om zich te verdedigen produceert de CC in 1939 de urgentielijst 'het voornaamste natuurschoon in Nederland'. Naderhand nemen de spanningen af, mede door initiatieven van de landbouw. De oorlog vormt het eind van deze periode.

Toen er nog veel woeste gronden waren leidden ontginningen niet tot ernstige conflicten. Natuurbeschermers als Thijsse konden begrip opbrengen voor de noodzaak van deze ontginningen (Peters, 1980). In de crisis van de jaren dertig nemen de ontginningen echter snel toe als middel tot werkverschaffing, waar ook de landbouw van profiteert. Vlak voor de Tweede Wereldoorlog wordt 10.000 ha woeste grond per jaar ontgonnen (Peters, 1980). Ondanks een felle aanval van de landbouw op de pogingen van de CC om de ontginningen te beperken, in 1934, reageert de CC gematigd (Peters, 1980; Van der Windt, 1995). Ze blijft optimistisch en vindt dat door samenwerking en onderling overleg veel kan worden bereikt. De spanning stijgt echter wel, met als hoogtepunt het conflict rond het 'plan-Westhoff' uit 1938. In dit plan, geschreven in opdracht van de minister van Sociale Zaken, worden alle mogelijke werkverschaffingsprojecten op een rij gezet, met een hoofdrol voor de cultuurtechnische werken. Er zou nog 96.000 ha ontgonnen kunnen worden en 95.000 ha verbeterd en aangewonnen. Honderdduizenden hectaren komen in aanmerking voor ruilverkaveling. Uitvoering zou leiden tot een verdubbeling van de oppervlakte te ontginnen woeste grond per jaar. Veel natuurbeschermers reageren fel, en ook de CC is verontrust, overigens zonder zelf te reageren (Peters, 1980).

Na 1938 nemen de spanningen af, mede door toedoen van de landbouw. Al in

1938, nog voor het plan-Westhoff, had de Cultuurtechnische Dienst een voorstel gedaan voor de ontwikkeling van een globaal plan dat een compromis moest vormen tussen natuurbescherming en landbouw en waarbij in samenwerking een overzicht van alle te sparen gronden in Nederland zou worden opgesteld. Maar de CC reageert achterdochtig op dit 'plan-Mesu' (Peters, 1980). In 1939 nodigt de landbouw natuurbeschermers uit om in eigen kring (de Landbouwweek) het belang van de natuurbescherming toe te lichten (Peters, 1980) en ook de CC zoekt naar een overbrugging van de tegenstelling. Er moet een zorgvuldige afweging van belangen komen, 'waarbij niet het primaat van de landbouw (of van de natuurbescherming ...) zou gelden.'²¹⁶ De commissie Weevers heeft bijgedragen aan deze ontspanning, onder meer door gezamenlijke excursies (Thijssen, 1946). Door de oorlog komen de ontginningen stil te liggen.

Ondanks het verlies aan natuur en landschap door de ontginningen lijkt de houding van de CC tegenover de landbouw terughoudend. Achteraf oordeelt Gorter echter uitgesproken negatief over deze periode met zijn 'strijd waarin cultuurtechnici en natuurbeschermers als kempfanen tegenover elkaar stonden' (Gorter, 1946) en zijn 'scherpere verhoudingen tussen landbouw en natuurbescherming'.²¹⁷ Volgens zijn geschiedenis is de verhouding met de landbouw in die periode slechter dan in de periode daarvoor en daarna.

De waardering voor het cultuurlandschap (1939 - 1950)²¹⁸

In de vorige periode begon de CC zich te bemoeien met het cultuurlandschap. Tot dan toe was het landschap vooral het werkterrein van stedeboewers (ruimtelijke ordenaars), die landschapszorg belangrijk vonden voor de opkomende recreatie (Van der Valk, 1982). De CC verzet zich tegen verschillende vormen van landschapsontsiering, zoals lintbebouwing. Cleynert, bestuurslid van de CC en actief in kringen van stedeboewers, vraagt in 1939 aandacht voor het landschap (Cleynert, 1941). Hij wil waardevolle landschapsgebieden opnemen in de urgentielijst met het voornaamste natuurschoon van Nederland. Die lijst moet de CC helpen om prioriteiten te stellen in de strijd tegen de ontginningen.²¹⁹ Zowel het hele idee van de urgentielijst, als de wens van Cleynert om hier ook de waardevolle landschappen in op te nemen, is omstreden in de CC. De lijst wordt toch gemaakt en Cleynert krijgt zijn zin. In de urgentielijst worden ook 98 bijzondere landschappen opgenomen, zoals Zuid-Limburg, de Veluwe, het gebied rond Winterswijk, de kop van Overijssel, Oost-Twente, Gaasterland, de plassengebieden van Holland, Utrecht en Friesland en de duinen (Van der Windt, 1995).

In 1941 voegt de CC 'landschapsbescherming' toe aan haar naam en doelstelling. Daarmee begint een heel nieuwe strategie van de particuliere natuurbescherming. Niet alleen natuurgebieden of landgoederen verdienen bescherming, ook bijzondere cultuurgronden. Die belangstelling vereist andere activiteiten dan het traditionele aankopen en beheren. De CC moet zich nu gaan bezighouden met de ruimtelijke ordening, met streekplannen en gemeentelijke uitbreidingsplannen. Bovendien wordt de overheid een belangrijker partner.

In het begin is er veel interne discussie die wordt aangezwengeld door Cleyndert in 1941 en 1943. Die discussie leidt in 1944 tot de instelling van de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (WCL). De WCL ontwikkelt een strategie voor het cultuurlandschap, met als product een urgentielijst van waardevolle cultuurlandschappen. In 1950 is de laatste vergadering, hoewel de WCL nooit formeel is opgeheven.

De discussie in 1943 en 1944 gaat aanvankelijk over het belang van het cultuurlandschap en over de vraag of daar een taak ligt voor de CC. De CC vindt uiteindelijk dat het cultuurlandschap belangrijk is vanwege de schoonheid en karakteristiekiteit ervan en vanwege 'het belang voor de recreatie, het geluk en de geestelijke structuur van het volk'. Sommige bestuursleden ontkennen dat het cultuurlandschap 'natuurwetenschappelijke' waarde heeft, anderen zien die waarde wel. De ontkenning heeft deels te maken met de angst dat men zich minder hard zou kunnen maken voor natuurgebieden, als men erkent dat ook cultuurgronden waardevolle natuur bevatten. De CC maakt daarom nadrukkelijk een onderscheid tussen natuurlandschap en cultuurlandschap. Het cultuurlandschap heeft geen waardevolle natuur, of die waarde wordt niet genoemd. Beide landschapstypen vereisen een eigen vorm van zorg: natuurbehoud respectievelijk landschapszorg.

Verder gaat de discussie over de mogelijkheden van behoud. Sommigen zijn pessimistisch, anderen optimistisch. De belangrijkste tegenpartij in het cultuurlandschap is de cultuurtechnicus. Over de landbouw en de boer wordt nog nauwelijks gesproken. Sommigen zijn zeer negatief over de cultuurtechnici, anderen meer positief. Dat verschil gaat samen met hoe men hen tegemoet wil treden: zoveel mogelijk afremmen of juist stimuleren tot zorg voor het cultuurlandschap.

De discussie toont dus een aantal ambivalenties: over de waarde van het cultuurlandschap, de rol van de CC hierbij, de mogelijkheden van behoud en de benadering van de tegenpartij.

De voorstanders van de nieuwe strategie winnen de discussie. In 1944 wordt de WCL ingesteld. Zij bestaat aanvankelijk vooral uit leden van het bestuur van de CC, maar er worden ook enkele deskundigen van buiten aangetrokken zoals de landschapsarchitect Bijhouwer.

De WCL omschrijft het begrip cultuurlandschap en maakt er een typologie van. Aan de hand van al eerder geformuleerde criteria voor de waarde van dat landschap selecteert ze een aantal waardevolle cultuurlandschappen: 61 landschappen worden opgenomen in de 'urgentielijst van landschappen, die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven' en aangegeven op een kaart.²²⁰ Voor het behoud daarvan stelt ze een strategie op. Het doel is om te waken tegen 'onnodige aantasting' van het karakter van het cultuurlandschap. Het 'onnodige' wordt in tweede instantie toegevoegd, omdat men erkent dat het cultuurlandschap zal moeten veranderen als gevolg van 'de ontwikkelingsgang van het menselijk bedrijf.' Hoewel de WCL negatief is over die ontwikkeling, accepteert zij deze als onvermijdelijk. Ontwikkeling van de landbouw vindt men zelfs nodig om verdere claims op de resterende woeste gronden te voorkomen.

Een omvattende visie op de landbouw ontbreekt echter. Landbouw is in hoofdzaak cultuurtechniek. Men ziet eigenlijk alleen dat deel van de landbouw dat direct het eigen belang schendt: de cultuurtechniek die de woeste gronden en de waardevolle cultuurlandschappen aantast. Hoewel de WCL die aantasting wil voorkomen, ontwikkelt zij

geen alternatief voor de landbouw. Zij claimt dat het belang van natuur- en landschapsbescherming wordt ontzien. Zij claimt veiligstelling van woeste gronden en bescherming, herstel en zo mogelijk verfraaiing van het waardevolle cultuurlandschap. Hoe de landbouw en de cultuurtechniek dat moeten realiseren, wordt nauwelijks aangegeven. De WCL is een groot voorstander van landschapsplannen. Zij wil overigens meer dan alleen landschapsplannen. Zij speelt ook met de mogelijkheid van alternatieve plannen voor ruilverkaveling en streekontwikkeling.

De opstelling van de CC tegenover de cultuurtechnici is een combinatie van pessimisme over wat gaande is en optimisme over wat mogelijk is. De CC kiest in deze periode steeds duidelijker voor een constructieve houding. In de WCL en in het bestuur van de CC worden juist ook in deze periode cultuurtechnici opgenomen.

In de WCL heeft de erkenning van de eigen waarde van het cultuurlandschap voor het eerst in de geschiedenis van de CC gestalte gekregen. Evenals het belang van de zorg daarvoor. De ontdekking van het cultuurlandschap is voltooid. De WCL heeft een overzicht gemaakt van waardevolle cultuurlandschappen en het belang van het instrument landschapsplan benadrukt. Het werk van de WCL ligt mede ten grondslag aan het overleg dat na 1948 gevoerd wordt met de top van de Nederlandse landbouw in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN). De urgentielijst is later maar in beperkte mate een leidraad geweest voor de bemoeienis van de CC met ruilverkavelingen.

Overleg met de landbouw (1946 - 1954)

Na de oorlog verbreedt de CC haar blikveld en het aantal thema's en activiteiten groeit. Het gaat de CC nu om drie doelen: natuurbescherming, landschapsbescherming en landschapszorg. Zij wil zich niet langer alleen statisch opstellen, maar ook dynamisch. Ze wil problemen oplossen door overleg.²²¹ Deze strategie past in het na-oorlogse optimisme van de wederopbouw. Er leven 'fantasieën over een mogelijke synthese van alle belangen in het landelijk gebied'²²², maar men is ook bang voor de gevolgen van de wederopbouw voor de natuur. In dat perspectief gaat de CC zich constructief bemoeien met de nieuwe landschappen van de Zuiderzeepolders. En met de landbouw. Naar aanleiding van botsingen en pogingen tot overleg in Twente stellen de CC en de Stichting voor de Landbouw in 1948 een commissie voor overleg in, die functioneert tot 1954.

Twente is een van de cultuurlandschappen waar de CC zich intensief mee bezig houdt. Er liggen niet alleen waardevolle natuurgebieden, maar het komt ook voor op de urgentielijst van waardevolle cultuurlandschappen. Natuur en landschap worden bedreigd door ontginning, normalisatie (Dinkel) en ruilverkaveling. Hier ontwikkelt de CC in korte tijd een nieuwe strategie (Michels, 1992a) (zie ook hoofdstuk 2), die van grote invloed is op de landelijke strategie in deze periode. Eerst wil de CC met een eigen werkgroep een sectoraal plan voor natuurbehoud opstellen. Vervolgens kiest zij voor een bredere benadering, een integraal plan voor zowel natuurbehoud als landbouw, dat opgesteld moet worden samen met cultuurtechnici en tenslotte ook met boeren. Deze strategische ontwikkeling gaat gepaard met vele interne discussies over voors en tegen,

waarbij de CC steeds een nieuwe stap doet. Maar het voorstel van enkele CCers om aankopen van gronden tijdelijk op te schorten om samenwerking met de boeren mogelijk te maken, is een stap te ver. Samenwerking met boeren in Twente komt er niet van doordat de Twentse boeren eerst een landelijk kader willen voor schadevergoeding. Een integraal plan komt er evenmin van. Wel worden praktische oplossingen bedacht voor onder meer de Dinkel. Later raakt de CC gefrustreerd over de resultaten in Twente.

De praktische strategische ontwikkeling in Twente is aanleiding voor een landelijk overleg met de landbouw. Het ideologisch fundament daarvoor is de Eerbeek-lezing van Gorter in 1948, gehouden op verzoek van de landbouworganisaties (Gorter, 1949).²²³ De lezing komt tot stand na uitgebreide discussies in de CC, waarin weer allerlei ambivalenties over de verhouding landbouw, landschap en natuur meespelen. Een belangrijke functie hierbij vervullen de twee bestuursleden afkomstig uit de cultuurtechnische maatschappijen, Linthorst Homan van de Heidemij en Ozinga van de Grontmij. Nadat Ozinga al een belangrijke voortrekkersrol had gespeeld in de strategische ontwikkeling in Twente, geven zij samen in 1948 de aanzet voor deze discussie.²²⁴ Een van de ambivalenties is de vraag wanneer landbouw respectievelijk natuurbehoud voorrang hebben. Linthorst Homan en Ozinga stellen dat ontginning van woeste gronden, ook als die onvervangbaar zijn, voorrang mag krijgen als het bestaansminimum van boeren in het geding is. De meesten in de CC gaat dat te ver. Dit criterium haalt het dan ook niet, de landbouw mag niet komen aan unieke natuurgebieden. Het resultaat van de discussie is een serie 'stellingen over de verhouding landbouw - natuurbescherming', die de grondslag vormen voor de Eerbeek-lezing van Gorter in het zelfde jaar (zie bijlage 3).

Gorter bepleit het behoud van belangrijke natuurgebieden, waarvoor de landbouw moet wijken. Maar hij pleit ook voor een afweging van belangen die streeksgewijs moet worden vastgelegd in ontwikkelingsplannen waarin tevens richtlijnen worden gegeven voor de landschappelijke ontwikkeling. In deze lezing komt voor het eerste de landbouw zelf in beeld. Gorter is negatief over de gevolgen van ontginningen en ruilverkavelingen, maar niet over de boer. Hij wil de landbouw kansen geven, maar stelt ook eisen. In gemeenschappelijk overleg moeten oplossingen gezocht worden en daarvoor formuleert de CC een aantal criteria. Zoals 'Verdere ontginning kan geen oplossing bieden. De landbouw moet de oplossing zoeken in intensivering, rationalisering en sanering van oneconomische bedrijven.' Deze stelling is bedoeld om verdere ontginningen te voorkomen. Maar de lezing getuigt ook van nieuwe ideeën, namelijk dat 'het landschap altijd mee-ontwikkeld was met de agrarische bedrijfsvoering en dat het - behoudens uitzonderingsgevallen - niet mogelijk was het landschap te "bevrozen"'.²²⁵

Met deze lezing slaat de CC een brug naar de landbouw. Na de Eerbeek-lezing vormen de CC en de Stichting voor de Landbouw (Stichting), de voorloper van het Landbouwschap, een gemeenschappelijk commissie voor overleg. De Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN) komt voor het eerst bijeen in december 1948 en, na 13 vergaderingen, voor het laatst in september 1954. De COLN is vooral actief in de jaren 1952 - 1954. De COLN is nooit officieel opgeheven (zie ook hoofdstuk 3). De COLN is niet het enige forum voor onderhandelingen, beide organisaties gaan daarbuiten hun eigen weg. Veel kwesties die in de COLN ter sprake komen, zijn ook daarbuiten aan de orde, met name regionale kwesties zoals Twente. En daar gaat het anders toe dan in de COLN. Benthem tegen Van der Goes van Naters: 'Jij hebt makkelijk praten, maar

ik moet dat straks verkopen in een rokerige kroeg ergens in de Acht Zaligheden, met technici en met boeren die wat anders willen en daar zijn jullie allemaal niet bij.’²²⁶ In de COLN aanvaardt de Stichting, met kleine aanpassingen, de stellingen die eerder door de CC zijn opgesteld en door Gorter in Eerbeek zijn gepresenteerd. Daarmee is een kader geschapen voor verdere onderhandelingen. De CC ziet een brede taak voor de COLN weggelegd.²²⁷ De Stichting zal alle zaken waar de natuurbescherming belang bij heeft moeten inbrengen en omgekeerd zal de CC dat moeten doen met haar landbouwzaken. Het zal niet alleen moeten gaan over ontginning van woeste gronden, maar ook over het behoud van wetenschappelijk belangrijke halfnatuurlijke landschappen. De stellingen weerspiegelen ‘een zeer vèrgaande dynamische opvatting’ van de CC, die impliceert dat ‘ons landschap diep ingrijpende wijzigingen moet ondergaan’. Ze bren-

Tabel 4.3 Onderwerpen van de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming

-
- + de stellingen (1)
 - Drenthe (definitieve lijst natuurgebieden voor het Nationale Plan) (2)
 - wenslijsten van landbouw en natuurbescherming (1,2,5)
 - ontginning landgoederen en bossen (2)
 - toewijzing gereserveerde kavels aan staat (wens CC) of gemeente (wens Stichting)
 - + ruilverkaveling Rossum-Weerselo (Twente) (3)
 - + compostering stadsvuil (3)
 - voorlichting over bosbouw en natuurbescherming op landbouwscholen (3)
 - + ruilverkaveling Ankeveen-Kortenhoef (3,4)
 - + Boschplaat Terschelling (3,4)
 - + landgoed De Maire (3,4)
 - Belemmeringswet landverdediging (4)
 - + Dinkelverbetering (Twente) (4,5)
 - + inventarisatie blauwgraslanden SBB (4,7)
 - inpolderen Ilperveld (3,4,5,10)
 - + Agelerbroek (Twente) (5)
 - + Biesbosch (6,7)
 - + Linge (6,7)
 - Reigersbosch (Lisse) (6,8,9)
 - + Natuurbeschermingsbeschikking (6,7,8,9,10,12)
 - + partiële streekplannen (7)
 - ontwikkeling bollenstreek (8,9)
 - + heideterreinen Losser (Twente) (9)
 - herplantplicht (9,10,12)
 - landschapsplannen bij ruilverkavelingen door SBB of part. bureaus (9,10,12)
 - Langeveld (9,12)
 - + streekplan Zaanstreek m.b.t. Wormer- en Jisperveld (10)
 - + bestemming nieuwe gronden inpoldering Land van Vollenhoven voor boeren uit Belt en Schutsloot (12)
 - + weg ringdijk Naardermeer (12)
 - Natuurbeschermingswet (13)
 - + geslaagd overleg (volgens COLN zelf of volgens eigen schatting)
 - mislukt of blijvend meningsverschil (idem)
 - effect onduidelijk
-

() nummer vergadering COLN
 excl. 11 regionale onderwerpen zonder duidelijk resultaat
 Bron: GAA, archief CC, notulen COLN.

gen 'de wens tot uitdrukking om deze wijzigingen tezamen met de landbouw op een verantwoorde wijze aan te brengen'. In de toekomst zullen landbouw en natuurbescherming niet meer als afzonderlijke belangen tegenstrijdige eisen aan de ontwikkeling van het landschap naar voren moeten brengen, maar samen een ontwikkelingsplan moeten opmaken. De Stichting wil een wat pragmatische aanpak: oplossingen zoeken voor gronden die de natuurbescherming met prioriteit wil beschermen en die de landbouw wil ontginnen.

In tab. 4.3 zijn een aantal onderwerpen van de COLN vermeld, met het (deels geschatte) succes.

De eerste kwestie is een inventarisatie en prioriteitsstelling van wensen. De Stichting wil zo'n lijst van de natuurbescherming, zodat een keuze gedaan kan worden die dan ook wordt vastgelegd. Omgekeerd zou de landbouw hetzelfde moeten doen. De CC maakt niet direct bezwaar tegen deze vraag, maar intern is er weerstand. Er zijn twee bezwaren: 1. Het is niet mogelijk om een keuze uit gebieden van één type te maken, zolang niet vaststaat welke cultuurtechnische werken in hun omgeving zullen worden uitgevoerd, omdat het behoud daarvan afhangt. 2. Het oordeel over het al dan niet uniek zijn kan in de loop van de tijd veranderen door de ontwikkeling van de wetenschap en de daardoor veranderende waardering van de terreinen. Er kunnen nieuwe terreinen worden ontdekt. De CC voelt zich onzeker. Uiteindelijk produceert de CC alleen een globaal overzicht van waardevolle typen natuurgebieden²²⁸, maar ze noemt geen concrete terreinen.²²⁹ Wel formuleert ze voor het eerst een concrete totale claim voor strikte reservaten van ruim 50.000 ha, waarvan de helft al in bezit is van de natuurbeschermingsorganisaties. De CC hoopt dat de Stichting daaruit concludeert, 'dat het in het geheel niet zo verschrikkelijk is wat de natuurbescherming vraagt en dat bij veel van deze verlangens geen conflict met de landbouw aanwezig is.'²³⁰ In het stuk geeft de CC zelfs aan dat niet alles bewaard hoeft te worden, zoals in het geval van de duinen, laagveenplassen en -moerassen en de droge heiden. De CC zegt vervolgens toe een maximumlijst te zullen maken. De Stichting belooft een dergelijke lijst voor de landbouw te maken. Voor zover bekend is dat nooit gebeurd.

Een 'geslaagd voorbeeld van samenwerking' is volgens beide partijen de oplossing voor de ruilverkaveling Ankeveen-Kortenhoef (Anon., 1950). De oplossing is een verdeling van gronden voor enerzijds ontginning en cultuurtechnische verbetering en anderzijds voor natuurbehoud, gecombineerd met een landschapsplan. Een dergelijke verdeling is mogelijk door uitruil van gronden. Na het bereiken van overeenstemming wordt de ruilverkaveling zelfs mede aangevraagd door Natuurmonumenten. Ankeveen-Kortenhoef wordt het model voor oplossing van conflicten over ruilverkavelingen. Over de meeste kwesties van regionale aard kan wel overeenstemming bereikt worden.²³¹

Kwesties van algemene strekking liggen moeilijker. De Stichting wil af van de Natuurbeschermingsbeschikking of deze tenminste wijzigen. Deze beschikking is voor de CC een belangrijk instrument om voorwaarden te stellen aan of subsidies te onthouden aan ontginning en ruilverkaveling, als belangrijke natuurgebieden in het geding zijn. SBB beslist over deze zaken. Het gaat om zo'n 10.000 - meest kleine - gevallen per jaar. Het is een conflict om het (vermeende) recht van boeren om met steun te kunnen ontginnen en om de macht om daarover te beslissen. De CC heeft grote moeite met de wensen van de Stichting: subsidie is geen recht maar een gunst, de CC verliest er vrijheid van han-

delen mee omdat ze medeverantwoordelijk wordt voor het beleid, en de vrij gunstig beoordeelde regeling dreigt te worden geneutraliseerd. Uiteindelijk gaat de CC accoord met een adviescommissie vanuit de CC en de Stichting, omdat het jurisprudentie zou opleveren voor de stellingen. Bovendien zouden COLN en CC aan betekenis winnen en een sfeer van vertrouwen met de landbouw is nodig met het oog op nieuwe wetten zoals de Natuurbeschermingswet, de wet op de Ruimtelijke Ordening en de Ruilverkavelingswet.²³² Of die commissie ooit is ingesteld en heeft gewerkt, is onduidelijk.

Het lukt niet bij de herplantplicht. De Stichting wil zo'n 10.000 ha van de totaal 30.000 ha hakhout kunnen omzetten tot bos of landbouwgrond. De CC wil echter de herplantplicht voor eigenaren van bos of hakhout handhaven. Zij vindt handhaving en zo mogelijk uitbreiding van het bosareaal noodzakelijk en wil dat kunnen afdwingen via een herbebossingsplicht. Beiden blijven bij hun standpunt. Het lukt ook niet als het gaat over de functie van Staatsbosbeheer (SBB) bij het opstellen van landschapsplannen. Die plannen worden door SBB opgesteld. De Stichting wil dergelijke plannen voortaan door particulieren laten maken. SBB zou alleen richtlijnen mogen opstellen en de plannen goedkeuren. De CC wil hier niet aan. De CC verdedigt het werk van SBB als 'dynamisch constructief' in plaats van 'esthetisch conservatief'. Het is deels een conflict om institutionele macht. SBB vertegenwoordigt ambtelijke macht en is een goede bondgenoot van de CC bij de ontwikkeling van landschapsplannen. SBB is de tegenhanger van de Cultuurtechnische Dienst. Zo'n strategische steun wil de CC niet verliezen.

De laatste discussie gaat over het voorontwerp van de Natuurbeschermingswet. Beide partijen zijn het erover eens dat natuurwetenschappelijk belangrijke terreinen beschermd moeten worden en dat daarvoor een wet nodig is. De uitvoering daarvan is in principe in handen van natuurbeschermers. De landbouwvertegenwoordigers willen echter graag een vinger in de pap en bovendien de eenzijdige Natuurbeschermingsraad een bredere samenstelling geven. De CC is tegen dit laatste. De CC wil bovendien de zorg voor het landschapsschoon in deze wet, de vertegenwoordigers van de landbouw willen dat niet. De bescherming van landschapsschoon zou via de planologie geregeld moeten worden, de CC heeft echter weinig vertrouwen in de planologie. Ze bereiken geen overeenstemming.

Onduidelijk is waarom de COLN na de dertiende vergadering in september 1954 niet meer bijeen komt. Volgens Gorter bloedde de COLN dood.²³³ Een dergelijk oorzaak lijkt te simpel. In 1954 wordt vier keer vergaderd, meer dan ooit. Hoewel de COLN daarna niet meer bijeen komt, gaat Gorter er tot 1956 vanuit dat de COLN nog steeds bestaat (Anon., 1957). Behalve toenemende inhoudelijke verschillen, spelen ook organisatorische en institutionele veranderingen mee. In 1954 krijgt Gorter minder tijd voor de CC door zijn taken voor Natuurmonumenten. In hetzelfde jaar wordt de Stichting opgevolgd door het Landbouwschap. Een deel van het praktische werk is overgenomen door SBB en de Cultuurtechnische Dienst, zoals de onderhandelingen over ruilverkavelingen en de ontwikkeling van landschapsplannen.²³⁴ Verder is ook de rol van de Voorlopige Natuurbeschermingsraad toegenomen, met name de Natuurwetenschappelijke Commissie speelt een belangrijke rol bij ruilverkavelingen. Bovendien is de ruimtelijke ordening belangrijker geworden, waarvoor regionale fora bestaan. Tenslotte, sinds 1951 groeit in de CC onvrede over de invloed op de landbouw, en zelfs over de Stichting. Omgekeerd laat ook de Stichting zich een keer negatief uit over de CC. Ondanks de COLN

blijven er voortdurend incidenten op lokaal niveau, zoals in Twente. Het is duidelijk dat de verhoudingen zijn bekoeld. De snelle ontwikkeling van de landbouw is daar mede debet aan.

De samenwerking in de COLN heeft invloed gehad op andere strategieën van de CC. Om hardere eisen te kunnen stellen, is de selectie van bijzondere natuurmonumenten strenger geworden. Het 'wetenschappelijk belang' krijgt meer nadruk, het landschap minder (Van der Windt, 1995).

In de voorgaande periode had de CC het cultuurlandschap ontdekt en zich een eerste beeld gevormd van waar het om ging (de urgentielijst) en hoe het zou kunnen (landschapsplannen). De ontginningen vormen dan nog steeds een probleem. In deze periode overlegt zij over deze kwesties met de georganiseerde landbouw, voor het eerst in de geschiedenis van de particuliere natuurbescherming. Een aantal algemene stellingen over de verhouding landbouw en natuurbescherming vormt het principiële kader waarbinnen over algemene en concrete zaken onderhandeld wordt. Deels met succes, vooral over regionale kwesties, deels zonder succes, vooral over landelijke kwesties. Het overleg houdt op zowel door externe oorzaken, als ook omdat de CC in toenemende mate gefrustreerd raakt.

Box 4.2 Optimisme en pessimisme

Na consultatie van vele deskundigen houdt Westhoff in 1951 een rede voor de plenaire vergadering van de CC over 'De betekenis van natuurgebieden voor wetenschap en praktijk' (Westhoff, 1952).²⁴² Westhoff wil een 'beter begrip' kweken tussen natuurbeschermers en anderen, door aan te tonen dat er 'geen scherpe tegenstelling' bestaat tussen natuurbescherming en andere belangen, dat natuurbescherming 'geen zonderlinge hobby' is, maar 'een positieve, materieel waardeerbare factor in het productiebestel'.²⁴³ Ook de land- en bosbouw zijn gebaat bij de stichting van natuurreservaten.

Natuurgebieden zijn van directe economische betekenis door de productie van hout, hooi, riet, ruigt voor bollenkwekers, heiplaggen en dergelijke; waterwild voor jacht en export; eieren van kapmeuwen en Kieviten; veenmos en Koningsvaren voor orchideeënkwekers; bessen voor jam; en Zonnedauw en Valeriaan voor de farmacie.

Natuurgebieden bewaren boezemwater, vangen wateroverlast op en leveren zoetwater voor de landbouw in de zomermaanden. Bovendien hebben natuurgebieden, naast schadelijke, ook heilzame effecten op de omgeving, waaronder de landbouw. Roofdieren zoals de vos helpen schadelijk gedierte zoals het konijn bestrijden. Natuurgebieden zijn ook sociaal en economisch van belang voor recreatie en toerisme. Verder is er het belang van de toegepaste wetenschap. De opleiding van natuuronderzoekers bijvoorbeeld, die ook in de land-, tuin- en bosbouw of de landschapsverzorging werkzaam worden. Natuurgebieden als reservoires van soorten, die van nut kunnen zijn voor de veredeling van land- en tuinbouwgewassen. Bijvoorbeeld de wilde zeebiet die gebruikt werd voor verbetering van de suikerbiet. Natuurgebieden als

Groeiende frustratie over de landbouw (1951 - 1957)

Tussen 1951 en 1954 schrijven verschillende bestuursleden van de CC kritische nota's over de landbouw. Ze leiden tot even zovele discussies waarin een toenemende frustratie over de landbouw naar voren komt. Landelijk wordt de strategie van samenwerking en overleg in de COLN nog enige tijd voortgezet. De kritiek wordt ook niet geuit in de COLN. Maar na 1954 houdt het overleg praktisch op, zoals in Twente het overleg in 1955 afloopt. De aandacht voor de landbouw verflauwt dan tot 1958.

De kritiek betreft de regionale landbouworganisaties, die bestaande reservaten niet langer respecteren en de natuurbescherming gebruiken als zondebok.²³⁵ Het gaat ook om de negatieve gevolgen van ruilverkavelingen op natuur en landschap.²³⁶ En om de versnelde uitvoering van werken.²³⁷ Voorlichting moet een oplossing bieden, met name naar de landbouw toe, evenals kadervorming op regionaal niveau. En natuurbescherming moet een plaats krijgen in de ruilverkavelingswet.

In 1954 signaleert Ozinga 'moehed' en 'berusting' bij de natuurbescherming, wat hij 'als een ernstige ziekte' opvat.²³⁸ Anderen zijn het niet eens met die 'berusting' en niet zo negatief.²³⁹ Zij dempen de kritiek. Benthem is veel optimistischer over landbouw en

ongestoord terrein van onderzoek, met als voorbeeld onderzoek naar de roek dat nuttig is voor de bestrijding ervan buiten het natuurgebied. Tenslotte onderzoek naar de relatie tussen levensgemeenschappen en milieu, van belang voor de bosbouw, graslandonderzoek, waterbeheersing, bodem en biologisch evenwicht.

De rede is een optimistische poging, niet alleen tot beter begrip bij anderen, maar vooral ook tot inleving in het gedachtegoed van de landbouw. Westhoff verwoordt een geheel nieuwe visie op natuur, waarin het belang van natuur niet meer alleen als wetenschappelijk benoemd wordt, maar ook als productiefactor.

Het sombere verhaal van Westhoff is 'Hedendaagse aspecten der natuurbescherming', gehouden in 1953 voor de NJN en gepubliceerd in 1955 (Westhoff, 1955). Westhoff behandelt vier 'hedendaagse aspecten' van de natuurbescherming: de landbouw, de planologie, de aankoop en het beheer van de reservaten en de massarecreatie. De situatie als gevolg van de ruilverkavelingen is slecht. Tal van kleinere waardevolle half-natuurlijke landschappen in het cultuurgebied verdwijnen. Recente problemen zijn veroorzaakt door een nieuwe wet waarmee ca 30.000 ha hakhout kan worden omgezet, voor de helft in landbouwgrond en voor de andere helft in bos. Een ander probleem is de dreigende opheffing van de herplantplicht. Westhoff verwijst hierbij naar het overleg met de landbouw in de COLN. In het artikel van 1955 heeft Westhoff het niet meer over de landbouw, wel over de andere drie kwesties. Hij noemt ook de COLN niet meer. De planologie is weliswaar 'geenszins onbelangrijk', maar kan toch veel kwaad niet keren, met name niet de landbouwkundige veranderingen. Blijkbaar is het geloof in overleg en synthese dan verdwenen en ziet hij geen andere instrumenten om de landbouw aan te pakken. Westhoff vestigt zijn hoop weer op aankopen, de oudste strategie van de natuurbescherming, die ook voor 1940 de belangrijkste was.

cultuurlandschap. Hij verwacht van de natuurbescherming een 'progressieve houding ... begrip voor de noodzaak tot hervorming van ons ten dele verouderde landbouwareaal ... openstellen voor de mogelijkheden die techniek en wetenschap bieden voor het scheppen van nieuwe elementen die ons landschap kunnen verrijken ...' (Bentham, 1956). Maar hij is een van de weinigen.

De teleurstelling leidt tot een geleidelijke verandering van strategie. Volgens Linthorst Homan past de (negatieve) kritiek niet meer bij de (positieve) stellingen van 1948.²⁴⁰ Hoewel het overleg met de COLN nog enkele jaren wordt voortgezet, lijkt de CC steeds meer te berusten in de problemen met de landbouw. Typerend is de geringe aandacht voor de herziening van de ruilverkavelingswet in 1954, een wet waartegen men in het volgende decennium een campagne voert. Men valt terug op de oude strategie van aankopen, daarin gesterkt door een forse verhoging van het aankoopbudget van de regering in 1955 (Gorter, 1986). Bovendien vragen andere problemen de aandacht, zoals bosbouw, massarecreatie, verstedelijking, de industrialisatie van de Beer, de inpoldering van de Biesbosch, de Deltawerken, de aanleg van militaire oefenterreinen en de eerste milieuproblemen onder meer als gevolg van de landbouw. Men is veel bezig met ruimtelijke ordening, tegelijk neemt het vertrouwen in de planologie af.²⁴¹ De tijd tussen 1954 en 1958 is wat betreft de landbouwstrategie een soort stille overgangperiode, zoals ook blijkt uit het aantal publicaties over de landbouw in Natuur en Landschap (zie fig. 4.5 verderop).

Twee voordrachten van Westhoff tekenen de sfeer van die tijd. Het eerste, van 1951, is een verdediging van het belang van natuurreservaten mede in het perspectief van de landbouw. Deze lezing past nog in de sfeer van overleg met de landbouw. Het tweede, van 1953, is een somber verhaal over de moeizame toestand van de natuurbescherming (zie box 4.2).

In 1957 kijkt Gorter (1957) terug op 25 jaar verdediging van natuur en landschap. De COLN betekent samenwerking in theorie, in praktijk zijn er conflicten. In 1957 schrijft Gorter daarover alsof die verhouding ongewijzigd is gebleven. Zijn hele terugblik is relatief mild. Het werk van de CC noemt hij een 'spel van geven en nemen', waarbij het geven domineert en het nemen vaak maar tijdelijk is. Gezien de resultaten van het werk zou men, volgens Gorter, kunnen verwachten 'dat het bestuur nu wel uit de zwartgalligste pessimisten moet bestaan. Zo is het niet. De C.C. gaat vol moed haar tweede kwart eeuw in. Zij weet dat zij niet voor een verloren zaak vecht. ... Zij weet, dat de tijd komt, dat de door haar verdedigde waarden in de afweging van belangen eindelijk het volle pond krijgen.' Na jaren van pessimisme toch enig optimisme.

Achteraf is Gorter (1986) negatiever. In de jaren vijftig en daarna neemt de 'divergentie' tussen landbouw en natuurbescherming weer toe. Nu als gevolg van de intensivering van het grondgebruik. De strijd had zich intussen verplaatst van de ontginningen naar het cultuurlandschap, waar de ruilverkaveling een steeds groter probleem wordt. '...sinds het begin van de jaren '50 (is er) geen zaak ... geweest die meer aandacht van de natuurbescherming heeft gevraagd ... dan de ruilverkavelingen'.²⁴⁴ (zie figuur 4.1 en 4.2)

In de jaren vijftig overleggen de CC en de Stichting nog enkele jaren, maar de teleurstelling over en de kritiek op de landbouw groeit. De strategie van de CC verandert van constructief overleg naar berusting en afstand nemen. De aandacht voor de landbouw vermindert, tegelijk vragen andere problemen om actie.

Offensief tegen de landbouw (1958 - 1967)

De laatste jaren zijn er geen grote conflicten met de landbouw meer in het openbaar uitgevochten, signaleert de nieuwe secretaris van de CC in 1958 (De Wit, 1958) (zie fig. 4.5 verderop). Maar, gaat De Wit verder, er is nu alle aanleiding om de gehele problematiek opnieuw in discussie te brengen. Het artikel vormt de aanzet voor een nieuwe strategie, een 'keerpunt' volgens De Wit zelf.²⁴⁵ Aanvankelijk is de strategie nog gericht tegen de ontginningen, maar in toenemende mate gaat het om het landbouwstructuurbeleid. In 1961 worden de ontginningen formeel beëindigd. Het strijdtoneel van natuurbescherming en landbouw verplaatst zich nu geheel naar het cultuurlandschap en de aantasting daarvan door de ruilverkavelingen. In 1967 formuleert de CC een aantal harde conclusies over het ruilverkavelingsbeleid, die ik als afsluiting van deze periode beschouw.

De aanleiding voor de nieuwe strategie is de verandering van het Nederlandse landbouwstructuurbeleid in 1958 (De Wit, 1958). Dat had te maken met de landbouwcrisis die weer het gevolg was van dalende wereldmarktprijzen, beperking van exportmogelijkheden en (binnenlandse) overproductie. Het nieuwe beleid is gericht op het vermijden van verdere groei van de totale productie, met name in de veehouderij en de tuinbouw, en een daling van het aantal werkers (door emigratie en afvloeien naar de industrie). Het gaat daarbij om vermindering van het aantal te kleine bedrijven en vergroting en specialisatie van de andere bedrijven. Het nieuwe structuurbeleid wordt verder uitgewerkt in 1959 in het meerjarenplan voor ruilverkavelingen en andere cultuurtechnische werken (De Wit, 1959). Van de toekomstige oppervlakte cultuurgrond van 1,8 miljoen ha zou 1,5 miljoen door ruilverkaveling verbeterd moeten worden. De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) stelt een tien jaren programma voor van ca 440.000 ha. Dit betekent een forse uitbreiding en versnelling van het ruilverkavelingsbeleid.²⁴⁶ (zie tab. 4.4)

Maar het beleid zou ook selectiever worden en daar grijpt de nieuwe strategie van de CC op aan. Volgens het meerjarenplan moeten submarginale gronden niet meer in cultuur genomen worden en evenmin verbeterd. Ze zouden zelfs omgezet moeten worden in bos of recreatiegebied.

De nieuwe strategie van de CC is niet langer gebaseerd op de verwachting om in samenwerking met boerenorganisaties oplossingen te vinden voor incidentele problemen, maar om via de (nationale) politiek meer ruimte te claimen voor natuurbescherming. Een verschuiving van incidenten naar de grote lijn. Met een serie artikelen ontwikkelt De Wit zijn nieuwe strategie gericht op de nieuwe landbouw-structuurpolitiek (De Wit, 1958, 1959, 1961a,b, 1963, 1964a,b, 1965a,b,c; Anon., 1960).

Formuleert hij aanvankelijk vragen bij de nieuwe structuurpolitiek, later worden dat

Tabel 4.4 Stand van het ruilverkavelingswerk in 1963 (in ha)

gereedgekomen	199.310
in uitvoering	357.070
in voorbereiding	417.200
aangevraagd	1.214.400

bron: De Wit, 1965c.

wensen en eisen, uitmondend in een krachtige afwijzing van het structuurbeleid in 1967. De kritiek heeft niet alleen meer betrekking op de gevolgen voor natuur en landschap, maar op het landbouwbeleid zelf (overproductie, kosten/baten). De recreatie wordt nadrukkelijk als een verwant belang erbij betrokken. Zelfs het industrialisatiebeleid wordt als bondgenoot gebruikt: ze biedt vervangende werkgelegenheid voor de werkers in de landbouw en creëert een behoefte aan recreatie, wat de noodzaak van het werk der natuurbescherming onderstreept. Er zou dan ook geld overgeheveld moeten worden van de cultuurtechnische werken naar industriële ontwikkeling.

De CC eist dat de ontginningen stoppen. Ze wil een ruilverkaveling 'nieuwe stijl', gericht op een 'algehele reconstructie van de streek', een 'multi-purpose' project. Dat is geen eigen idee, maar ontleend aan de Cultuurtechnische Dienst die zich weer baseert op Amerikaanse voorbeelden. Daarvoor moet de Ruilverkavelingswet worden aangepast. Ze moet flexibeler worden, ondergeschikt aan de planologie, en andere belangen waaronder natuurbescherming en recreatie moeten invloed krijgen. Voor natuurbescherming, landschapsverzorging en recreatie moeten in ruilverkavelingen meer voorzieningen (grond en middelen) beschikbaar komen. Er zou een landschapsverzorging nieuwe stijl, 'landschapsbouw'²⁴⁷, moeten komen, mede ten behoeve van de recreatie. In de 'juweeltjes' van de oude cultuurlandschappen zouden ruilverkavelingen achterwege moeten blijven. Wat de CC niet vraagt is een aanpassing van de landbouw zelf. Zij accepteert de schaalvergroting, intensivering en mechanisering van de bedrijven en de ruilverkaveling als middel om dat te realiseren. De landbouw moet concurrentiekrachtiger en kosteneffectiever worden.²⁴⁸

Behalve met artikelen in het eigen tijdschrift gaat deze strategie gepaard met brieven aan de Tweede Kamer en regering. Eind 1964, begin 1965 voert de CC een campagne, gericht op regering, parlement en publieke opinie, om begrip te wekken voor de consequenties van de verstedelijking die een verschuiving in de begroting van landbouw naar natuurbescherming en recreatie nodig maakt (De Wit, 1965a,b,c). De acties hebben enig succes: de regering stopt de subsidies op ontginningen in 1961 en er komt meer geld voor landschapszorg. Maar de ruilverkavelingswet blijft ongewijzigd. Wel mag de CC meepraten in de CCC.

De discussie over het ruilverkavelingsbeleid vindt een voorlopige afronding in 1967, als de CC, na een beraad met de landbouweconoom Horryng, een aantal conclusies over dat beleid formuleert (Anon., 1967). Daarin wordt het belang van ruilverkaveling zeer sterk gerelativeerd, veel sterker dan tot dan toe. 'Wanneer in een gebied andere belangen (b.v. het behoud van natuur- en landschapsschoon) domineren over het belang van de voedselproductie dient ruilverkaveling achterwege te blijven. Zij is geen instrument voor het behoud van natuur- en landschapsschoon; daartoe dienen de Natuurbeschermingswet, planologische regelingen en eventuele onteigeningsregelingen. Nader beraad in hoeverre de landbouw in dergelijke gebieden gehandhaafd moet blijven en op welke wijze dit dient de geschieden, is urgent. Ruilverkaveling is niet het enige instrument voor de welvaartsbevordering in agrarisch verouderde gebieden; ...' Slechts in verouderde voedselproductiegebieden is ruilverkaveling gepaard met modernisering van de productiestructuur gewenst, volgens de CC. Ook hier is echter landschapszorg nodig. Voor Benthem zijn de stellingen aanleiding om uit het bestuur van de CC te stappen.²⁴⁹

Intussen experimenteert de CC in de CCC, waarin zij sinds 1968 is vertegenwoordigd,

met de mogelijkheden om het ruilverkavelingsbeleid te beïnvloeden. De CC verzet zich met succes tegen de ruilverkaveling Volthe - De Lutte, de eerste ruilverkaveling die om redenen van natuurbescherming niet doorgaat (Gorter, 1986). En de CC bepleit met succes een ruilverkaveling in Giethoorn-Wanneperveen, waar de CD niet voor was. In dit gebied was handhaving van de landbouw nodig voor het behoud van het landschap. De positieve beslissing van de CCC hierover betekent, volgens Gorter, een verbreding van de doelstellingen van de ruilverkaveling, wat later de aanzet geeft tot de omvorming van de ruilverkaveling tot landinrichting.

Volgens Nijhoff ²⁵⁰, aan het eind van deze periode secretaris van de CC, is de landbouw een van de belangrijkste factoren waardoor natuur en landschap verloederen. Zij dient dus bestreden te worden. Nijhoff ziet de georganiseerde landbouw van die tijd als een machtig bolwerk met een geölied apparaat voor voorlichting, onderzoek en politieke lobby, dat zich overal heeft genesteld.

In deze periode vormt zich dus een nieuwe strategie, gericht op de ruilverkavelingspolitiek van de overheid. Het gaat om een structurele benadering van de landbouw, van de incidenten naar de grote lijn. Veel sterker dan hiervoor richt de CC zich op de overheid en tegelijk heeft ze geen boodschap meer aan de particuliere landbouworganisaties en het Landbouwschap. De afstand daartoe zal alleen maar toenemen. Aanvankelijk wil de CC vooral een versterking van de nieuwe structuurpolitiek. Het ruilverkavelingsbeleid moet selectiever, woeste gronden moeten worden gespaard en submarginale gronden ontzien of zelfs - en dat is nieuw voor de CC - uit cultuur genomen. Anderzijds moet de ruilverkaveling nieuwe stijl een bredere functie krijgen. Bovendien eist zij zeggenschap over het structuurbeleid. Aan het eind van deze periode eist de CC een veel restrictiever ruilverkavelingsbeleid. Ruilverkaveling zou eigenlijk nog maar bij uitzondering nodig zijn. Intussen praat Gorter vanaf 1968 wel mee over de planning en uitvoering van de ruilverkavelingen in de CCC.

Herontdekking cultuurlandschap en herwaardering landbouw (1966 - 1972)

De strijd tegen de ruilverkavelingen wordt in de jaren zestig steeds meer onderdeel van een bredere strategie die het hele cultuurlandschap omvat. In het voorjaar van 1966 verschijnt in *Natuur en Landschap* een artikel van enkele medewerkers van SBB over het Stroomdallandschap Drentsche A (Modderkolk e.a., 1966), waarin gepleit wordt voor de instelling van 'landschapsgebieden, waar de landbouw niet hoeft te worden uitgeschakeld, maar waar de belangen van natuur en landschap, mede in verband met de recreatieve betekenis daarvan, moeten prevaleren en het behoud van een zo groot mogelijke differentiatie voorop staat.' De Drentse A is het eerste gebied waarvoor een plan voor een dergelijk landschapsgebied is opgesteld. De auteurs spreken van 'een nieuwe fase in het natuurbeschermingswerk'. Ongeveer tegelijkertijd stelt Gorter in de CC voor om de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (WCL) te laten herleven. ²⁵¹ De particuliere natuurbescherming heeft een nieuwe visie nodig op de oude cultuurlandschappen. Zijn pleidooi past bij de kansen van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (Anon., 1966) die later dat jaar verschijnt. Ruimtelijke or-

dening wordt dan een belangrijk werkveld voor de CC, maar ook de landbouw blijft dat. Nog in het zelfde jaar stelt de CC de Commissie ad hoc voor het formuleren van ruimtelijke aanspraken der natuurbescherming in het kader van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening (Commissie ad hoc) in. Deze commissie gaat in 1969 over in de Werkgroep Landelijke Gebieden (WLG) die bestaat tot 1972. In deze periode groeit het maatschappelijk draagvlak sterk, zowel voor natuurbehoud als voor de aanpak van de milieuproblematiek. Naast de 'oude' natuurbeschermingsorganisaties ontstaan 'nieuwe' milieclubs (Tellegen, 1979). In 1972 richt de CC, samen met twee andere organisaties, de Stichting Natuur en Milieu op, die haar werkzaamheden overneemt.

In 1948 stelt Gorter (1949) dat het landschap dynamisch is en dat dit derhalve niet geconserveerd kan worden. Bijna twintig jaar later vindt Gorter dat deze visie niet meer houdbaar is en dat de particuliere natuurbescherming een visie mist op het behoud van oude cultuurlandschappen.²⁵² De aanleiding is de dreigende ontluistering van de oude cultuurlandschappen door ruilverkaveling, zoals in Drenthe, Twente, de Achterhoek, Brabant en Zuid-Limburg. Hij vindt conserveren nu onvermijdelijk. Ruilverkaveling is niet geschikt om deze landschappen te behouden, landschapsverzorging valt tegen en planologische bescherming is onhaalbaar. In deze landschappen blijft landbouw noodzakelijk. De landbouw kan in deze landschappen echter niet langer uitbreiden, een extensieve landbouw is nodig eventueel gecombineerd met een recreatieve bestemming. Boeren moeten schadeloos gesteld kunnen worden bijvoorbeeld via beheersovereenkomsten.²⁵³ De CC reageert direct instemmend op Gorter's voorstellen.

Wanneer even later de Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland uitkomt, stelt de CC de Commissie ad hoc in, die ruimtelijke aanspraken moet formuleren (Gorter, 1986; Sprengers, 1990). De Commissie ad hoc bestaat hoofdzakelijk uit leden van het bestuur van de CC, Gorter is voorzitter. Er is enige discussie over de vraag of de cultuurmaatschappijen en de (ambtelijke) Cultuurtechnische Dienst in de commissie moeten worden opgenomen, maar dat komt er niet van. Begin 1968 brengt de commissie een Interimnota²⁵⁴ uit. Daarin wordt een onderscheid gemaakt in verschillende typen gebieden met elk een eigen beschermingsstrategie: natuurgebieden die aangekocht moeten worden en beschermd door bufferzones, landschappelijk waardevolle gebieden die geconserveerd moeten worden, landschappelijk waardevolle gebieden die men wil laten evolueren en waarvan de landschappelijke waarde verhoogd moet worden, overwegend agrarische gebieden met landschappelijke verzorging en stadsgewestparken. De grens tussen natuurgebieden, half-natuurlijke landschappen en oude cultuurlandschappen is slechts vaag, volgens Nijhoff (1967). Ze vervullen dezelfde soort oecologische functies. De landschappelijk waardevolle gebieden zouden beschermd moeten worden als landschapsreservaten.²⁵⁵ Aankoop is wenselijk maar moeilijk. Ruilverkaveling zou een rol kunnen spelen, evenals beheersovereenkomsten. Nieuw is de functie van het landschap als bufferzone voor natuurgebieden.

In 1968 biedt het (Europese) landbouwbeleid onverwacht een perspectief. Om de overschotten te beheersen en de productiviteit op te voeren wil Europees commissaris voor de landbouw Mansholt een enorme schaalvergroting en intensivering doorvoeren en tegelijk een aanzienlijk deel van het Europese landbouwareaal uit cultuur nemen. Om hierop te kunnen inspelen, evenals op het nieuwe ruimtelijk beleid, wil de CC een nieu-

we inventarisatie maken van de waardevolle landschappen. Dit is een taak voor de Werkgroep Landelijke Gebieden (WLG) (Sprengers, 1990), die dezelfde samenstelling heeft als de Commissie ad hoc plus enkele leden van buiten. De WLG werkt op basis van de Interimnota, het resultaat is de kaart 'Het landschap van morgen' (Gorter, 1970).²⁵⁶ De kaart wordt gepresenteerd in november 1969, tijdens de zogenaamde 'Mansholt-dag', een plenaire vergadering van de CC met als thema 'Landbouw en landschap van morgen' (Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, 1970). Naast stedelijke en landbouwgebieden staan er op de kaart natuurgebieden, landschapsreservaten en gebieden die geheel of gedeeltelijk aan de landbouw moeten worden onttrokken. Het areaal landschapsreservaten is ca 50.000 ha, het geheel aan waardevolle landschapsgebieden ca 180.000 ha (Gorter, 1970). Het totaal aan natuurgebieden, incl. bos, is ca 400.000 ha (Van der Windt, 1995). Landschapsreservaten zijn vooral de bekende oude cultuurlandschappen. West-Nederland is afgezien van de duinen en Waterland, grotendeels wit en ook de uiterwaarden zijn blanco. Om deze landschappen te beschermen zijn streek- en bestemmingsplannen niet voldoende. Men wil aankoop met aansluitend extensief agrarisch beheer door een natuurorganisatie of verpachting met beperkingen²⁵⁷, en beheersovereenkomsten voor boeren.

De nieuwe belangstelling voor het cultuurlandschap leidt tot een brede visie op de waardevolle cultuurlandschappen. De waarde ervan is esthetisch, cultuurhistorisch en recreatief van aard, waarden die ook al twee decennia eerder aan het landschap werden toegekend. Deze waarden krijgen nu wel extra gewicht. Benthem²⁵⁸ spreekt, ondanks het voortgaande verlies aan kwaliteit, van 'juweeltjes' van landschappen, een kwalificatie die daarvoor hoofdzakelijk voor natuurgebieden werd gereserveerd. Schoonheid wordt weer volop gewaardeerd (Nijhoff, 1967). Nieuw is dat ook het cultuurlandschap 'een natuurwetenschappelijke waarde' wordt toegekend (Sprengers, 1990).

Volgens Van der Windt (1995) illustreert de kaart 'Het landschap van morgen' dat de natuurbeschermers het cultuurlandschap nu meer zien als natuur, het onderscheid tussen natuur en landschap van vlak na de Tweede Wereldoorlog is vervaagd. Natuur (waarde) omvat nu ongeveer wat natuurschoon voor de Tweede Wereldoorlog betekende. De oppervlakte waardevol geacht natuurgebied is fors vergroot en het landschap wordt meer als een integratieve eenheid gezien. Daarmee is de claim van de CC op natuur en landschap fors toegenomen, van ca 1,5% in 1950 tot ca 15% in 1968 (Van der Windt, 1995). De kaart wijkt sterk af van de kaart van de WCL uit 1947, wat vooral te maken heeft met de veranderde bedreiging van de landschappen.

De filosofie achter de kaart is een 'synthese' tussen landbouw, recreatie, natuurwetenschap, cultuurhistorie en landschap (Gorter, 1970). Die synthese behelst zowel scheiding als verweving van landbouw en natuurbescherming. Natuurgebieden, waardevolle cultuurlandschappen en landbouwgebieden staan gescheiden op de kaart. Dat sluit aan bij het streven naar segregatie uit de vorige periode.²⁵⁹ Maar landschapszorg is overal van belang. Gorter schetst het voortdurende dilemma van scheiding of verweving van functies. 'Het laatste (verweving, één beleid voor het hele gebied, synthese, jd) trok ons in beginsel het meeste aan, maar het zou er toch niet toe mogen leiden dat werkelijk on-
 vervangbare ... waarden verloren zouden gaan.'²⁶⁰

De landbouw is in de ogen van de CC misschien wel de belangrijkste bedreiging voor het landschap, vooral door de ruilverkavelingen. Het beeld van de landbouw is dan ook zeer

negatief²⁶¹. De landbouw is een bolwerk om tegen ten strijde te trekken. Volgens Nijhoff zijn ruilverkavelingen een voortzetting van de ontginningen²⁶² en is productieverhoging het enige doel van de landbouw. De visie van de CC op de landbouw is beperkt en eenzijdig.²⁶³ Zij heeft bijvoorbeeld (nog) geen visie op de inkomens voor boeren, en evenmin op de landbouw op EEG en mondiaal niveau. Landbouw is vooral de vormgever van het landschap. De CC ziet wel de aantrekkelijke kanten van het plan Mansholt, gronden uit cultuur, maar negeert de risico's zoals de verwachte hoge kosten (wel een punt van kritiek op het ruilverkavelingsbeleid) en de gevolgen van schaalvergroting en intensivering in de overige landbouwgebieden. In deze periode groeit ook een nieuwe kritiek op de landbouw vanwege het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de bio-industrie.

Ondanks de negatieve houding ziet de CC ook kansen voor de landbouw. Er zijn mogelijkheden voor ruilverkaveling met verbrede doelstelling.²⁶⁴ En er is het perspectief van gronden uit cultuur. Zij gunt boeren een functie in het gereguleerde beheer van het landschap via pachtvoorwaarden en beheersovereenkomsten. De boer als voedselproducent en landschapsbeheerder.²⁶⁵ Men denkt voor het eerst ook aan alternatieve vormen van landbouw, zoals biologisch-dynamische en extensieve landbouw, maar deze ideeën zijn nog zeer vaag.²⁶⁶ Na 1968 is er minder openlijke kritiek op de ruilverkaveling - een minder 'antithetische benadering' - omdat deze kritiek is geïnstitutionaliseerd in de adviesfunctie van Gorter in de CCC.²⁶⁷

De periode eindigt in mineur over het behoud van waardevolle cultuurlandschappen. Gorter pleit in 1971 voor een offensieve aanpak van het landschap, maar '... het potentieel is schamel, zowel juridisch, financieel, organisatorisch (beleidsmatig, jd) en wetenschappelijk ...' En 'We weten niet welke gebieden, we weten niet hoever we kunnen gaan, we weten niet hoe het te beheren, we weten de kosten niet.'²⁶⁸ Het afketsen van het plan Mansholt in Brussel en het gevolg daarvan, dat er geen plannen komen voor het uit cultuur nemen van gronden, is daar debet aan.²⁶⁹

De strategie voor het cultuurlandschap van de afgelopen periode is vooral een intern product, gestimuleerd door het overheidsbeleid voor de ruimtelijke ordening en het plan Mansholt. Overleg met de landbouw vindt alleen in geïnstitutionaliseerde kaders plaats, zoals de RARO en de CCC. Er is een poging tot direct overleg met het Landbouwschap in 1968 over de toekomst van het landelijk gebied. Het is vooral een uitwisseling van onderlinge irritaties en controversiële punten.²⁷⁰ Ondanks een enthousiast verslag in de CC en intenties tot verder overleg aan beide kanten²⁷¹, komt er geen vervolg. De opstelling tegenover de landbouw was negatief en afstandelijk. Nijhoff: 'Er moet een gesprek zijn tot op zekere hoogte, je moet elkaars standpunten kennen, zo mogelijk ook de zwakke punten daarin ontdekken en vervolgens ga je je eigen weg.'²⁷² Dat daarbij kansen zijn gemist, is in hoofdstuk 3 aangetoond.

In de periode 1966 - 1972 raakt de CC dus opnieuw geïnteresseerd in het cultuurlandschap. Aanleiding is de voortgaande aantasting van het oude cultuurlandschap. De strijd om de woeste gronden is dan voorbij en natuurbehoud is 'routinewerk'²⁷³ geworden, mede door de sterk toenemende subsidies voor aankoop en de steun van de Natuurbeschermingswet die in 1968 in werking treedt. Er is ruimte voor een nieuw werkterrein en er is nieuw actiepotentieel door de toenemende activiteit van lokale en regionale groepen²⁷⁴. Er zijn nieuwe perspectieven in de ruimtelijke ordening (Wet op

de ruimtelijke ordening 1965 en Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland 1966) en de (europese) landbouwpolitiek (plan Mansholt 1968). De particuliere natuurbescherming voelt zich erkend (Gorter, 1986). In zijn pleidooi voor de oude cultuurlandschappen in 1966 grijpt Gorter niet terug op de voorgaande strategieën van De Wit (actie) of de COLN (overleg), maar op de oudere strategie van de WCL (bezinning en verkenning). Een oude strategie wordt dus weer opgepakt.

In 1972 constateert Nijhoff in *Natuur en Landschap* (1972) dat al weer enige tijd hoofdartikelen waarin het landbouwstructuurbeleid op de korrel wordt genomen achterwege zijn gebleven. De aankondiging van de regering dat een nieuwe - de derde - nota op de ruimtelijke ordening op komst is, is aanleiding tot hernieuwde aandacht voor de waardevolle cultuurlandschappen. Bovendien werkt het ministerie van CRM aan een nieuw veiligstellingsplan voor natuurgebieden. Het luidt een nieuwe fase in, in een nieuw organisatorisch verband, waarin de milieuproblemen volop aandacht krijgen.

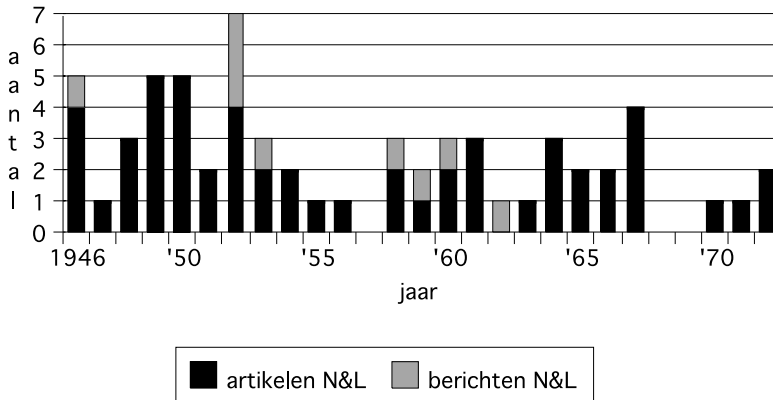
4.5.3 Golven

In de strategische ontwikkeling kunnen we een aantal golfbewegingen herkennen. In de opvattingen over natuur en de strategie voor natuurbescherming zien we een eerste golfbeweging, die beschreven is door Van der Windt (1995). In 1939 spreekt de CC over natuurschoon en rekent daartoe zowel natuur- als landschappelijk waardevolle gebieden. In 1948 bakent zij het natuurbegrip scherper af ten opzicht van het landschapsbegrip, zij spreekt van natuurwetenschappelijke waarden en de oppervlakte bijzonder gewaardeerde natuur is waarschijnlijk kleiner dan in 1939. In 1968 is het natuurbegrip weer verbreed tot dat wat men in 1939 onder natuurschoon verstond. De grens met landschap is vervaagd. De CC spreekt nu van natuurwaarde en het areaal waardevolle natuur is veel groter dan in 1939 en 1948.

Een tweede golfbeweging is zichtbaar in de waardering van het cultuurlandschap. In de jaren veertig en na 1965 heeft de CC een duidelijke belangstelling voor het cultuurlandschap. In de tussenliggende periode is die belangstelling veel geringer. In de eerste periode ontdekt de CC het cultuurlandschap, maakt een eerste nog vage urgentielijst en zoekt naar mogelijkheden voor bescherming en zorg. De strategie komt niet veel verder dan onderlinge discussie, die door verschillende ambivalenties wordt beheerst. De strategie na 1965 grijpt nadrukkelijk terug op die eerste periode, maar de CC werkt deze veel verder en gedetailleerder uit. Zij maakt een nieuw onderscheid in typen landschap en formuleert voor elk een eigen beschermingsstrategie. Zij claimt vrij nauwkeurig begrensde gebieden en het instrumentarium is concreter en uitgebreider.

Een derde golfbeweging heeft betrekking op de aandacht voor de landbouw. De landbouw is een permanent probleemveld voor de CC, maar haar aandacht ervoor is soms wat minder, zoals rond 1956 en 1970 (fig. 4.4).

Een vierde golfbeweging kan gezien worden in de opstelling van de CC tegenover de landbouw. In de jaren dertig is die opstelling terughoudend, hoewel het plan Westhoff tot een schrikreactie leidt. Gorter is achteraf negatief over deze periode. De periode daarna tot 1954 stelt de CC zich constructief op, wat praktisch tot uiting komt in het gestructureerd overleg met de georganiseerde landbouw over de mogelijke oplossing van



Figuur 4.4 Publicaties over cultuurlandschap en landbouw in het tijdschrift Natuur en Landschap 1946-1972²⁷⁵

allerlei problemen. Na 1951 neemt de teleurstelling over de landbouw toe, wat leidt tot interne kritiek en het einde van het overleg in 1955. Hoewel Gorter zich in 1956 nog wel optimistisch uitlaat, is de sfeer in die tijd er toch een van frustratie en pessimisme. Dan start de CC in 1958 een lang volgehouden strategie van confrontatie met name over ruilverkavelingen, die duurt tot 1967. Na 1965 ziet de CC weer kansen voor de landbouw in relatie tot het beheer van het cultuurlandschap. Enerzijds wil zij een scheiding van gebieden voor voedselproductie en natuur, anderzijds zijn er waardevolle landschappen waar de landbouw een rol kan spelen, maar wel onder voorwaarden. Na 1966 komen CC en Landbouwschap elkaar echter wel tegen in diverse fora over ruimtelijke ordening (RARO) en ruilverkaveling (CCC). In die tijd neemt ook de kritiek op andere aspecten van de landbouw toe, met name het gebruik van pesticiden en de bioindustrie.

Samengevat kunnen vier golfbewegingen ten aanzien van natuurbehoud, cultuurlandschap en landbouw onderscheiden worden:

1. In de opvatting over natuur: tussen een brede en een smalle natuuropvatting.
2. In de waardering van het cultuurlandschap: tussen een hoge en lage waardering.
3. In de aandacht voor de landbouw: tussen meer en minder aandacht.
4. In de positie tegenover de landbouw: tussen een positieve waardering en constructieve opstelling en een negatieve waardering en kritische opstelling.

De overheid is voortdurend een belangrijke actor voor de CC. Een bondgenoot in het ministerie dat natuurbescherming beheert (na 1945 OKW en later CRM). Een vijand in andere ministeries waarvan het beleid natuur en landschap bedreigen. Lobbyen bij de overheid is een van de belangrijkste activiteiten van de CC over de gehele periode. Of zich in de strategie ten aanzien van het overheidsbeleid als geheel golfbewegingen hebben voorgedaan is echter niet onderzocht.

De vier golfbewegingen zijn ten dele met elkaar verweven. In de periode 1932 - 1939 is de natuuropvatting nog relatief smal, pas in 1939 wordt een brede opvatting geformuleerd (met het oog op de recreatie). Natuur is in deze periode vooral (een deel van de) woeste grond en deze wordt bedreigd door de cultuurtechniek, die in toenemende mate aandacht krijgt. De opstelling tegenover de landbouw is terughoudend. De periode

van de Tweede Wereldoorlog is er een waarin relatief weinig gebeurt. In die zin is er coherentie in strategie. De waardering voor het cultuurlandschap groeit. Van 1945 - 1950 krijgt het cultuurlandschap veel aandacht, er is bereidheid tot overleg met de landbouw en dat overleg krijgt ook vorm. Tegelijk wordt het natuurbegrip versmald. Van der Windt (1995) wijst op de samenhang in die opvattingen: om de beide stromingen in de natuurbescherming met elkaar te verzoenen werd de waardering voor het cultuurlandschap gecombineerd met een scherpe afbakening van waardevolle natuur. De periode van 1950 - 1958 is een relatief passieve periode, die als een overgang voor de verschillende strategische ontwikkelingen gezien kan worden. Tussen 1958 en 1967 is de belangrijkste strategie die tegen de ontginningen en ruilverkavelingen. De natuuropvatting is smal, het cultuurlandschap krijgt nauwelijks aandacht en de houding tegenover de landbouw is negatief. Na 1965 wordt het natuurbegrip verbreed, de waardering voor het cultuurlandschap stijgt, de belangstelling voor de landbouw neemt toe en die belangstelling omvat een positieve houding.

Hoewel de golfbewegingen ten dele samenvallen is de samenhang niet altijd eenduidig. De waardering voor het cultuurlandschap kan samengaan met zowel een smalle als een brede natuuropvatting en de belangstelling voor de landbouw kan samengaan met een positieve en negatieve houding. Het gaat dus ten dele om onafhankelijke strategische ontwikkelingen.

4.6 Ambivalenties en organisatie

In de vier golfbewegingen kunnen we de ambivalenties herkennen, terwijl ook de aard van de organisatie een rol speelt. De eerste golfbeweging is een beweging tussen twee natuuropvattingen, een brede en smalle natuuropvatting. Ze weerspiegelt de ambivalentie van de twee soorten Arcadië, de wilde (smalle) versus de idyllische (brede) natuur. Het beeld van de wilde natuur was voor 1970 echter nauwelijks relevant in de Nederlandse natuurbescherming. De smalle lijst van bijzondere natuurmonumenten uit 1948 bevatte niet alleen ongerepte natuurgebieden, maar vooral voor de wetenschap unieke natuurgebieden. Daartoe behoorden ook gebieden met door mensen beïnvloede natuur, zoals heidegebieden (Van der Windt, 1995). Toch werden deze gebieden in Nederland in die tijd geassocieerd met oorspronkelijke of ongerepte natuur (Van der Windt, 1995).

De tweede golfbeweging – tussen een hoge en lage waardering voor het cultuurlandschap – weerspiegelt dezelfde ambivalentie van de twee soorten Arcadië. De brede natuuropvatting stond open voor de waarden van het (idyllische) cultuurlandschap, de smalle natuuropvatting niet. Je zou dan ook verwachten dat de beide golfbewegingen parallel lopen, een brede natuuropvatting gekoppeld aan een waardering voor het cultuurlandschap (het idyllische Arcadië dominant) of een smalle natuuropvatting gekoppeld aan een lage waardering voor het cultuurlandschap (het wilde Arcadië dominant). Die koppeling zie je in de jaren vijftig en zestig, maar niet rond 1948. Toen werd de smalle natuuropvatting gearticuleerd in de lijsten van Gorter en Westhoff met bijzondere natuurmonumenten. Tegelijkertijd ontwikkelde de CC een positieve visie op het cultuurlandschap. Van der Windt (1995) heeft ook gewezen op deze paradox of dualiteit. Een schijnbare tegenstelling, volgens hem, omdat door de combinatie van ener-

zijds een hoge waardering voor het landschap en anderzijds een strikte definitie van natuur een intern conflict binnen de CC, tussen de biologenvleugel en de meer rekkelijke vleugel, kon worden opgelost. Het cultuurlandschap zorgde voor veel interne verdeeldheid. Met name Benthem, bestuurslid van de CC en werkzaam bij SBB aan landschapsplannen in het kader van ruilverkavelingen, voelde zich wel eens apart staan in de CC. Westhoff tegen Benthem: 'Je heult met de vijand!'²⁷⁶ En dan bedoelde Westhoff landbouw en cultuurtechniek. Je had volgens Benthem, positief antwoordend op de vraag of er vleugels bij de natuurbescherming waren, de strikt conserverende natuurbeschermers en de dynamische creatieve landschapsverzorgers. Je kunt in deze golfbeweging ook andere ambivalenties zien: moderne mens (cultuurlandschap) versus natuur en hulpbron versus Arcadië. Het cultuurlandschap was immers een domein waar de landbouw zich moest kunnen ontwikkelen en waar zij derhalve het landschap kon benutten. In de tegenstelling tussen onder meer Benthem en Westhoff kun je ook de ambivalentie tussen optimisme en pessimisme zien.

De derde golfbeweging - tussen meer en minder aandacht voor de landbouw - weerspiegelt de ambivalentie moderne mens versus natuur. Aandacht voor de landbouw, positief of negatief, veronderstelt belangstelling voor mens en maatschappij, terwijl het zich afwenden van de landbouw past bij een zich terugtrekken in de eigen niche, het beschermen van natuur. Aandacht voor de landbouw veronderstelt ook een zeker optimisme. Ook als het gaat om een kritische houding tegenover de landbouw, is een zeker optimisme nodig om te verwachten dat kritiek zinvol is. Gorter, die de samenwerking met de landbouw aan het eind van de jaren veertig mogelijk maakte, was een optimist. Dat was hij zelfs nog in de sombere periode van de jaren vijftig. Westhoff daarentegen was in 1954, toen de CC zich weinig met de landbouw bemoeide, hoofdzakelijk negatief over de landbouw en leek zich neer te leggen bij het onvermijdelijke. De Wit was een optimist, die in de jaren zestig zijn harde kritiek op de landbouw combineerde met forse eisen.

De vierde golfbeweging - tussen enerzijds een positieve en constructieve opstelling in combinatie met samenwerking en anderzijds een negatieve en kritische opstelling gepaard met conflicten - weerspiegelt dezelfde ambivalenties als die voor de aandacht voor de landbouw. Maar ook de ambivalentie tussen de natuur als hulpbron en Arcadië kun je er in zien.

In de vier golfbewegingen kunnen alle vier ambivalenties, genoemd in 4.3, gezien worden. Dat deze golfbewegingen de vier ambivalenties weerspiegelen wil nog niet zeggen dat ze deze ook verklaren. Daarvoor zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre deze ambivalenties, met name in de argumentaties, ook werkelijk in de verschillende golfbewegingen een beslissende rol hebben gespeeld. Maar ze vormen wel een model waarmee de vier golfbewegingen begrepen kunnen worden.

Een professionele organisatie met een missie en met een beperkte rationaliteit zal ook in een dynamische omgeving niet gauw van strategie veranderen. Daarbinnen kunnen echter golfbewegingen in strategie verwacht worden. Deze veronderstelling, geuit in 4.4, blijkt op de strategie van de CC toepasbaar. Op hoofdlijnen is er sprake van continuïteit en ontwikkeling in doelstellingen, organisatie, werkvelden en aanpak van problemen. In de meer concrete strategieën doen zich echter golfbewegingen voor. De vierde golfbeweging, tussen samenwerking en conflict, is een golfbeweging die bij elke professionele organisatie met een missie verwacht kan worden.

4.7 Golfbewegingen als strategische interacties met de landbouw

De landbouw is een belangrijke factor in de ontwikkeling van natuur en landschap en daarmee een belangrijke partij voor de CC. De landbouw maakt na de Tweede Wereldoorlog een expansieve ontwikkeling door. Deze ontwikkeling grijpt diep in op natuur en landschap, in ieder geval in de ogen van de particuliere natuurbeschermers. Tot 1961 wordt veel woeste grond omgezet in landbouwgrond. En ook het cultuurlandschap verandert van vorm en inhoud. De landbouw maakt er steeds intensiever gebruik van. De CC reageert kritisch op deze ontwikkeling en haar strategie wordt, uitgezonderd in de perioden direct na de Tweede Wereldoorlog en aan het eind van de jaren zestig, negatiever en kritischer.

De CC richt zich primair op de negatieve gevolgen van de landbouw op natuur, landschap en milieu en op de mogelijkheden deze daartegen te beschermen. Zij verzet zich tegen de ontginningen, later tegen de ruilverkavelingen en nog weer later tegen bedrijfsactiviteiten en -vormen die milieuproblemen veroorzaken. De interactie met de landbouw verschuift daarbij van de woeste gronden naar het cultuurlandschap. Zowel de CC als het Landbouwschap maken die verschuiving. Na 1961 bemoeit het Landbouwschap zich steeds minder met de resterende woeste gronden, maar des te meer met natuur en landschap binnen de agrarische ruimte. De veiligstelling van natuurgebieden blijft een zaak voor de CC, maar nauwelijks meer als strijdpunt met de landbouw. De strijd gaat voort over de bescherming van kleinere natuurgebieden en -elementen in het kader van de ruilverkavelingen. De eigen problemen van de landbouw, zoals de tendens tot overproductie vanaf 1948, de daarmee gepaarde gaande uittocht uit de landbouw en de ontwikkeling tot eenmansbedrijven, blijven lang uit het zicht van de CC. Overproductie komt pas in beeld in 1958, als argument tegen ontginning en ruilverkaveling. Daarmee wordt de landbouwpolitiek belangrijk. De economie van de landbouw blijft vooralsnog een vreemd terrein, waarvoor aparte deskundigen ingehuurd moeten worden. Ook de internationale verhoudingen en de EEG politiek blijven onbekend terrein, uitgezonderd dat ene plan van Mansholt uit 1968 om gronden uit cultuur te nemen.

Ondanks de toenemende spanning met de landbouw wisselt de directe verhouding tot de landbouworganisaties. Voor de oorlog is deze afstandelijk en terughoudend en volgens Gorter achteraf zelfs negatief. Na de oorlog is er een periode van constructief overleg, dat ophoudt in 1954 in een periode van toenemende frustratie over de landbouw. Er is daarna geen zelfstandig overleg meer met de landbouworganisaties. De organisaties groeien uit elkaar. De scheiding tussen landbouw- en natuurbeschermingsorganisaties is definitief. Men komt elkaar alleen tegen in de formele door de overheid ingestelde fora. Een nieuwe poging tot overleg tussen CC en Landbouwschap in 1968 mislukt. Je kunt je zelfs afvragen of deze poging niet meer bedoeld was om irritaties weg te nemen, dan om een kansrijke opening voor samenwerking te maken. Zoals Nijhoff zei: 'het is nuttig om elkaars argumenten te kennen, maar verder gaan we onze eigen weg.'²⁷⁷

Door de toenemende afstand mist de CC een aantal opties voor samenwerking met het Landbouwschap (zie hoofdstuk 3). De beide landbouworganisaties zijn in deze periode zeker niet zonder meer 'tegen natuur, landschap en milieu'. In feite wisselen zij regelmatig van strategie, van offensief naar defensief en omgekeerd. Deze strategische dynamiek van de landbouworganisaties lijkt de CC grotendeels te zijn ontgaan.

Ondanks de expansie van de landbouw en de toenemende aantasting van natuur en landschap, reageert de CC ambivalent op de landbouw, zoals blijkt uit de wisselende strategieën ten aanzien van de landbouw. Deze ambivalentie kan moeilijk herleid worden tot de ontwikkeling van de landbouw zelf. De landbouw is vooral een steeds negatiever factor voor de natuurbescherming, waardoor deze steeds meer onder druk komt te staan. Weliswaar bieden de landbouworganisaties kansen voor samenwerking, maar de CC is daar in toenemende mate blind voor. De CC reageert weer wel op de landbouwpolitiek in de jaren zestig en gaat in 1968 in direct overleg met het Landbouwschap. Die veerkracht zou het gevolg kunnen zijn van de interne ambivalentie ten aanzien van de landbouw. De natuurbescherming heeft grote problemen met de ontwikkeling van de landbouw, maar in de praktijk is men er van afhankelijk en moet men zoeken naar oplossingen. Dat is de ambivalentie van de moderne mens versus natuur, zoals Thomas (1984) die heeft geschetst.

4.8 Discussie

Meer geschiedenissen mogelijk

Afhankelijk van het theoretisch perspectief en het geïnventariseerde en geselecteerde materiaal zijn verschillende geschiedenissen mogelijk. Gorter (1986) beschrijft zijn geschiedenis als een feitelijke geschiedenis, zonder theoretische pretenties. Het is een geschiedenis waarin Natuurmonumenten centraal staat met haar mensen en gebieden, de bedreigingen, winst en verlies. Van der Windt (1995) gaat uit van het perspectief van de wetenschapsdynamica en is daardoor vooral gericht op de ontwikkeling van de cognitieve praktijk, het geheel van ideeën, sociale relaties en praktijken. Van Zanden (1993a) beschrijft de ecologische geschiedenis op drie niveaus: natuur en milieu, economie (en technologie en politiek) en mentaliteit.

In deze studie staat de strategische dynamiek centraal, de dynamiek van perspectieven en posities ten opzichte van het cultuurlandschap en de landbouw. In het bijzonder ben ik geïnteresseerd in de rol van ambivalenties binnen de particuliere natuurbescherming als een mogelijke factor in de strategische dynamiek. Andere geschiedenissen vanuit dit perspectief zijn wellicht mogelijk, omdat ik niet al het materiaal heb kunnen onderzoeken, zoals het optreden van de CC in andere fora als de Voorlopige Natuurbeschermingsraad. En evenmin de strategieën van andere natuurbeschermingsorganisaties, zoals Natuurmonumenten en regionale organisaties, met betrekking tot de landbouw en het cultuurlandschap in deze periode.

Uit de verschillende geschiedenissen komen verschillende beelden van de strategie van de CC naar voren. Van Zanden (1993b) noemt het een periode van betrekkelijke stilstand, met een defensieve opstelling van de CC en een tamelijk milde oppositie tegenover de ontginningen. Er gebeurde vrij weinig en de invloed op de ruilverkavelingen was beperkt. Gorter heeft het over een periode van verdediging, gevolgd door een periode van erkenning in de jaren zestig. Gorter schetst een vrij grote dynamiek in het werk van de CC, die tot uiting komt in een grote verscheidenheid van problemen die worden aangepakt en van strategieën die daartegen worden ingezet. Van der Windt schetst ener-

zijds een beeld van dynamiek in de cognitieve praktijk en anderzijds een beeld van betrekkelijke stabiliteit ten opzichte van de aangrenzende perioden. Er vinden wel ontwikkelingen in ideeën plaats, maar die worden in de praktijk voortdurend gestabiliseerd. In zijn geschiedenis ligt de nadruk op de stabilisatie van ideeën en het belang van traditie, niet op het ontstaan van de dynamiek. Van der Windt spreekt van een dualistische cognitieve praktijk, twee polen, twee ideeën, twee praktijken, twee stromingen rond natuur enerzijds en landschap anderzijds. In deze studie heb ik het beeld geconstrueerd van een viertal golven in de strategische dynamiek ten aanzien van natuur, cultuurlandschap en landbouw.

Het beeld van de geschiedenis wordt beïnvloed door de periodisering. Een grove indeling zal een ander beeld geven dan een fijne indeling. Van Zanden (1993b) beschrijft de hier onderzochte periode als een enkele periode, met nuances daarbinnen. Gorter (1986) hanteert een driedeling, evenals Van der Windt (1995). Deze indelingen kennen scherpe tijdsgrenzen. Mijn indeling is fijner, ik onderscheid 6 perioden die elkaar deels overlappen. De fijnere indeling is het gevolg van een onderscheid in strategieën voor landschap en landbouw afzonderlijk. Het beeld van Van Zanden is het minst dynamisch, het hier geschetste beeld het meest dynamisch.

Continuïteit, ontwikkeling of golfbeweging

Van continuïteit is sprake als de strategie niet verandert. Een strategie ontwikkelt zich als het perspectief of het werkveld zich verbreedt en/of verdiept en het aantal activiteiten verandert. Een strategische ontwikkeling waarin men terugkeert naar een vroeger perspectief of een eerdere opstelling noem ik een golfbeweging. Het zal altijd om een relatieve terugkeer gaan.

Van Zanden (1993b) benadrukt evenals Van der Windt (1995) de continuïteit in de strategie. Maar beiden wijzen ook op ontwikkeling. Van der Windt suggereert zelfs een golfbeweging tussen de aandacht voor natuur en die voor landschap. In dit hoofdstuk zijn vier golfbewegingen beschreven. Beide andere vormen van dynamiek komen echter ook voor. Allereerst is er continuïteit en ontwikkeling in de organisatie en de doelstellingen. Het bestuur van de CC kent een grote mate van continuïteit in bijna de hele periode. Vooral na de oorlog is er een bestuurlijke kern die lange tijd actief blijft. Maar de CC groeit ook, in ledental, bestuursleden, staf en financiële middelen. Het doel van de CC is aanvankelijk alleen natuurbescherming, maar zij verbreedt dat in 1941 tot natuur- en landschapsbescherming. In 1972 voegt zij daar milieubescherming aan toe.

Verder is er continuïteit en ontwikkeling in de werkvelden. Aanvankelijk gaat het vooral om behoud van natuurgebieden. Het totale areaal aan waardevol geachte gebieden neemt in deze periode sterk toe. Later komt daar de zorg voor waardevolle cultuurlandschappen bij en nog weer later de bescherming van de grote wateren en het milieu. Het natuurbeeld wordt genuanceerder en breder. De problemen waar de CC voor staat nemen alleen maar toe. Ging het aanvankelijk hoofdzakelijk om de ontginningen, later komen daar de ruimtelijke ordening, de ruilverkavelingen, de inrichting van de landelijke gebieden en de aantasting van het milieu bij. En andere problemen die deels samenhangen met deze probleemvelden, zoals de recreatie, de verstedelijking, de aan-

leg van wegen en de industrialisatie. Met de uitbreiding van het werkveld neemt ook het aantal activiteiten toe, wat leidt tot een uitbreiding van de staf.

De landbouw is een permanent probleemveld voor de CC, ook al is haar aandacht er voor soms wat minder. Het perspectief op de landbouw, inclusief de probleemperceptie, verdiept zich geleidelijk. Lange tijd ziet de CC vooral de negatieve gevolgen voor natuur en landschap, maar bejegt zij de boer nog vriendelijk. Langzamerhand gaat zij op een meer structurele manier naar de landbouw kijken. Dan stelt de CC het belang van de ontginningen ter discussie, evenals dat van de ruilverkavelingen. Zij gebruikt daarvoor kwesties als rentabiliteit en overproductie en stelt het maatschappelijk belang van de landbouw ter discussie in relatie tot andere maatschappelijke activiteiten als industriële ontwikkeling en recreatie. Een ontwikkeling van aandacht voor de incidenten naar de grote lijn. Maar in deze periode blijven veel dimensies van de landbouw nog buiten haar perspectief, zoals inkomensproblemen en internationale verhoudingen.

Veiligstelling van natuurgebieden door aankoop is steeds een belangrijke strategie geweest (Van der Windt, 1995). Het arsenaal aan middelen wordt steeds uitgebreider: adviseren, lobbyen, schrijven van brieven en nota's, participeren in de ruimtelijke ordening, overleg, zoeken van publieke aandacht in de media enz. De overheid is voortdurend een belangrijke actor voor de CC. Een bondgenoot is het ministerie dat natuurbescherming beheert (achtereenvolgens Landbouw, OKW en CRM). Problemen heeft de CC met andere ministeries waarvan het beleid natuur en landschap bedreigen. Maar je kunt niet alleen spreken van continuïteit en ontwikkeling. In deze studie heb ik het voorkomen van diverse golfbewegingen aangetoond. Ze hebben betrekking op belangrijke strategische velden van de natuurbescherming: natuurgebieden, het cultuurlandschap en de landbouw. Ze hebben betrekking op zowel het perspectief op deze velden als de posities die ingenomen worden.

De verschillende vormen van dynamiek hoeven niet strijdig te zijn. Continuïteit in doelstellingen kan goed samengaan met ontwikkeling of een golfbeweging op strategisch niveau. En ontwikkeling en golfbeweging kunnen samengaan in een spiraalsgewijze ontwikkeling. De moeizame verhouding tot de landbouw in de jaren dertig is een andere dan die in de jaren zestig. De positieve waardering voor het cultuurlandschap in de jaren veertig is nog niet zo concreet uitgewerkt als die in de tweede helft van de jaren zestig. Het beeld van een spiraalsgewijze ontwikkeling in de strategie van de CC lijkt het meest toepasselijk op de gevolgde strategie ten aanzien van het cultuurlandschap en de landbouw. Het is bovendien een complex van spiralen voor de verschillende strategische velden.

Interne dynamiek of externe druk

In de vorige twee paragrafen heb ik de invloed laten zien van zowel ambivalenties en organisatorische kenmerken, als de ontwikkeling van de landbouw op de strategische dynamiek van de CC. De landbouw oefent wel een toenemende druk uit op de CC, maar deze toenemende druk kan de strategische golfbewegingen niet verklaren. Anderzijds weerspiegelen de golfbewegingen de ambivalenties van de CC.

Ook andere externe factoren spelen een rol. Het optimisme over samenwerking met de landbouw in de jaren na de Tweede Wereldoorlog wordt door Gorter in verband ge-

bracht met de hoopvolle verwachtingen van de wederopbouw. De toenemende recreatie is eveneens een factor. De sterke economische groei, de daarmee samenhangende industrialisatie en intensivering van de landbouw leiden tot toenemende milieuverontreiniging in de jaren zestig. Er ontstaan vele nieuwe milieuorganisaties buiten de CC die voor de CC de aanleiding zijn om in 1972 de Stichting Natuur en Milieu op te richten. Na 1940 is de overheid in toenemende mate een factor van belang, zowel als bondgenoot als als vijand. Hier zien we heel duidelijk de betekenis van de POS (political opportunity structure) voor de strategie van de CC.

Er zijn echter strategische wendingen waarvoor de externe oorzaak of aanleiding moeilijker aantoonbaar is. De ontdekking van het cultuurlandschap rond 1940 en de instelling van de WCL in 1943 zijn in belangrijke mate het werk van Cleynert. Hij was weliswaar actief in de kringen van stedenbouwkundigen met hun belangstelling voor de recreatie, maar hij was ook al lange tijd actief binnen Natuurmonumenten. Zijn pleidooien voor het cultuurlandschap worden niet zonder meer overgenomen en geven veel stof tot discussie. Er is geen concrete noodzaak van buiten, de mogelijkheid van deze strategie moet worden bepleit. Ook de oorzaak van het einde van de COLN in 1954 ligt niet duidelijk buiten de CC. Enerzijds is er de overgang van de Stichting voor de Landbouw – de partner van de CC in de COLN – naar het Landbouwschap. Maar deze overgang gaat niet gepaard met een duidelijk besluit tot opheffing van de COLN, noch binnen de COLN, noch in beide partijen. In tegendeel, de CC gaat er nog jaren vanuit dat de COLN bestaat. Eerder is er sprake van een soort teleurstelling en moedeloosheid binnen de CC. De opbloei in activiteiten na 1957 heeft ook een duidelijke interne oorzaak. Een nieuwe actiegerichte secretaris wordt actief, die de wind mee heeft door een veranderende landbouwpolitiek. Tenslotte, de plotselinge hernieuwde belangstelling van Gorter in 1966 voor het cultuurlandschap lijkt uit eigen boezem voort te komen, hoewel hij snel het tij mee krijgt door de Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland.

De hiervoor genoemde perioden hebben het karakter van een soort stilte of stagnatie waarin een nieuwe strategie kan ontstaan en uitkomst moet bieden. Daarbij wordt kenmerkend geput uit een interne voorraad strategische mogelijkheden. Mogelijkheden waar de CC ambivalent tegenover staat.

Meer golven

Het cultuurlandschap en de landbouw zijn werkvelden van de particuliere natuurbescherming waarin zich in de periode 1932 tot 1972 golfbewegingen in de strategie hebben gemanifesteerd. Zijn deze ook bij andere werkvelden en in andere perioden te verwachten? Ook in andere werkvelden doen zich ambivalenties voor. Recreatie is altijd een 'gevoelig' onderwerp geweest. Intensieve recreatie kan een risico vormen voor de natuur, maar recreanten zijn ook bondgenoten. Het resultaat van die ambivalentie is dat een genuanceerde strategie gevoerd wordt. Verschillende vormen van recreatie worden verschillend benaderd, zo maakt men onderscheid tussen natuurvriendelijke en natuurvijandige vormen van recreatie. En voor verschillende terreinen of onderdelen daarvan worden verschillende vormen van beheer gevoerd. Sommige terreinen zijn permanent open of gesloten, andere een deel van de tijd (broedseizoen). Sommige gebie-

den zijn geheel open of gesloten, andere gezoneerd. Er is duidelijk sprake van een ambivalentie. Maar de oplossing van die ambivalentie is niet zozeer een golfbeweging als wel een compromis tussen de verschillende vormen van recreatie en natuurbehoud. Een compromis dat wel steeds moet worden aangepast aan veranderende vormen van recreatie en de toename van de recreatie. Recreatie is dan ook een regelmatig terugkerend thema op de agenda van de natuurbescherming. Zelfs de houding tegenover de industrialisatie is ambivalent. In de jaren zestig nam de kritiek op de industriële ontwikkeling toe. Maar De Wit gebruikte de industriële ontwikkeling ook als argument voor beperking van de ruilverkaveling. Dus ook ten aanzien van andere werkvelden zijn er ambivalenties. Dat is niet verrassend, want een ambivalentie als mens versus natuur kan betrekking hebben op allerlei menselijke activiteiten.

Op grond van het voorkomen van de genoemde ambivalenties kunnen meer golfbewegingen verwacht worden. Tenminste een golfbeweging moet in dit verband genoemd worden, juist omdat het zo'n algemene ambivalentie betreft. Het is overigens een golfbeweging in het natuurbeleid, maar een die ook doorklinkt in de argumentaties van de particuliere natuurbescherming. Rond 1900 is nut een erkend criterium voor natuurbescherming en anno 2000 is het dat opnieuw. Soorten die nuttig zijn voor de landbouw worden al voor 1900 in speciale wetten beschermd tegen de jacht (Van der Zande, 1986). Het nuttigheids criterium blijft, maar ethische en esthetische argumenten worden in de loop van de 20e eeuw belangrijker. Alleen recreatie en wetenschappelijk onderzoek zijn belangrijke vormen van nut - hoewel men dat niet altijd zo noemt - die men min of meer probleemloos kan combineren met natuurbehoud. Andere functies worden af en toe wel genoemd, maar deze zijn toch vooral argumenten om steun te werven voor natuurbescherming (Westhoff, 1952; Ministerie van CRM, 1977). Het leidt voornamelijk niet tot een ander natuurbeleid. Het concept van de functionele natuur zet echter door in de vorm van natuur die nuttig is voor de landbouw, recreatie of andere activiteiten (Van der Weijden e.a., 1984). Zelfs natuurontwikkeling, gericht op een natuur die zoveel mogelijk zichzelf kan reguleren, wordt steeds meer gecombineerd met andere activiteiten, zoals grondstofwinning en waterbeheer. Het concept biodiversiteit brengt na 1992 het nuttigheidsargument weer in het centrum van het natuurbeheer (Sprengers e.a., 1995). Volgens dit argument leveren soortenrijke ecosystemen allerlei nuttige functies, onder meer omdat ze soorten met nuttige genetische eigenschappen bevatten. In het nieuwe natuurbeleidsplan 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000) is zelfs het (duurzaam) gebruik van de natuur een hoofddoelstelling: 'Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap ...'. Multifunctionele natuur, ook in de Ecologische Hoofdstructuur, is nu een belangrijk thema van het natuurbeleid. Als ambivalenties zo structureel aanwezig zijn in het perspectief van de natuurbescherming, zullen golfbewegingen ook in de toekomst verwacht mogen worden.

Stromingen als recente manifestaties van de ambivalenties

Moderne uitingen van de ambivalenties op collectief niveau vindt men in de verschillende grondhoudingen, visies en stromingen onder natuurbeschermers. Sinds de jaren zeventig signaleren diverse auteurs belangrijke verschillen binnen de particuliere na-

tuurbescherming. Men spreekt van grondhoudingen, visies en stromingen. Grondhoudingen is het domein van filosofen en ethici die zich met milieu bezig houden. Zij onderscheiden verschillende classificaties van (grond)houdingen ten aanzien van natuur, die overigens gelden voor de hele westerse cultuur en ook internationaal besproken worden (Achterberg, 1994; Blom, 1994; Colby, 1990 in RMNO, 1992; Kellert, 1996; Keulartz, Swart & Van der Windt, 2000). Een voorbeeld is die van Zweers (in Achterberg, 1994): despoot, verlichte heerser, rentmeester, partner, participant en eenheid met de natuur. Het is een classificatie op basis van één enkele dimensie: de verhouding mens – natuur. De heerser is (het meest) anthropocentrisch, de eenheid met de natuur (het meest) ecocentrisch. Natuurbeschermers bestrijken waarschijnlijk het hele spectrum: ook despoten die hun territorium uitbuiten willen wel eens park beheren, de voorstander van duurzame ontwikkeling is een verlicht heerser en de natuurliefhebber die met de bomen praat heeft iets van de eenheid met de natuur.

In het Natuurbeleidsplan van 1990 (Ministerie van LNV, 1990) onderscheidde de regering drie visies op natuur, ontleend aan Van Amstel e.a. (1988): de klassieke visie, de natuurontwikkelingsvisie en de functionele visie. Deze indeling in visies op natuur kwam sterk overeen met een onderscheid dat de Werkgroep Kritische Biologen al in 1981 maakte tussen verschillende stromingen in de natuurbescherming: de gangbare natuurbescherming, de kritische natuurbescherming en de maatschappelijke natuurbescherming (Werkgroep Kritische Biologen, 1981). Nadien zijn er allerlei varianten bedacht op de verschillende houdingen tegenover en visies op natuur en natuurbescherming (zie ook Keulartz, Swart & Van der Windt, 2000). Al deze classificaties zijn relatief eendimensionaal. Aan de ene kant de kritische natuurbeschermers met hun verlangen naar een min of meer ongerepte (oer)natuur (natuurontwikkelingsvisie), aan de andere kant de maatschappelijke natuurbeschermers met hun pleidooi voor een nuttige natuur (functionele visie).

Deze mogelijke houdingen, visies en stromingen corresponderen met verschillende ambivalenties, zoals moderne mens versus natuur, Arcadië versus hulpbron en wilde versus idyllische natuur. De kracht van de verschillende houdingen, visies en stromingen varieert in de tijd. In de onderzochte periode domineerde de klassieke visie op bijna absolute wijze. Deze visie heeft nog steeds een groot draagvlak, maar na 1980 komt de natuurontwikkelingsvisie sterk op (Van der Windt, 1995). In de jaren negentig domineert deze visie de strategieën van de natuurorganisaties en het natuurbeleid, zonder de andere visies te laten verdwijnen. Het nieuwste natuurbeleidsplan van de regering, 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000), ademt veel meer de sfeer van de functionele visie. Hier lijkt sprake van een opeenvolging van verschillende dominante visies (zie ook Keulartz, Swart & Van der Windt, 2000).

4.9 Conclusie

Verschillende auteurs hebben gesignaleerd dat de Nederlandse particuliere natuurbescherming de afgelopen eeuw golfbewegingen in haar strategie heeft vertoond. Een goede theorie over dergelijke golfbewegingen ontbreekt. Evenals een goede empirische beschrijving. Doel van dit hoofdstuk is op basis van een empirische beschrijving een der-

gelijke theorie te ontwikkelen.

De empirische studie is beperkt tot een beschrijving van de strategische dynamiek van de Contact-commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming in de periode 1932 tot 1972 met betrekking tot het cultuurlandschap en de landbouw. Deze geschiedenis is gekozen omdat de CC een centrale actor is in de particuliere natuurbescherming in die periode en omdat de organisatie van de particuliere natuurbescherming in die tijd relatief stabiel is. De strategie voor de bescherming van natuurgebieden is al eerder uitgebreid beschreven door Van der Windt (1995).

In de onderzochte periode hebben zich vier strategische golfbewegingen voorgedaan:

1. In de opvatting over natuur: tussen een brede en een smalle natuuropvatting.
2. In de waardering van het cultuurlandschap: tussen een hoge en lage waardering.
3. In de aandacht voor de landbouw: tussen meer en minder aandacht.
4. In de positie tegenover de landbouw: tussen een positieve waardering en constructieve opstelling en een negatieve waardering en kritische opstelling.

Strategische golfbewegingen zouden veroorzaakt kunnen worden door zowel externe als interne factoren. In deze studie zijn drie van deze factoren onderzocht. Als externe factor is vooral de invloed van de landbouw onderzocht, als interne factoren de aanwezigheid van ambivalenties en de aard van de organisatie.

De ontwikkeling van de landbouw heeft grote invloed op de strategie van de CC in deze periode, maar ze verklaart niet de golfbewegingen. De aard van de organisatie kan de golfbeweging tussen samenwerking en conflict verklaren. De golfbewegingen weerspiegelen echter vooral een aantal ambivalenties in het perspectief van de particuliere natuurbescherming. Deze ambivalenties zijn afgeleid van meer algemene ambivalenties in de geschiedenis en aard van de natuurbescherming:

1. Moderne mens versus natuur: kiezen voor de ontwikkeling van mens en maatschappij of kiezen voor natuurbehoud. Ontwikkeling is daarbij zowel een bedreiging als een voorwaarde voor natuurbehoud.
2. Natuur als hulpbron of Arcadië: kiezen voor beheersing en gebruik van de natuur voor productie en consumptie of natuur beschermen voor haar eigen waarde en haar schoonheid. Ook hier geldt dat het tweede niet zonder het eerste kan.
3. Wilde of idyllische natuur: kiezen voor een wilde, ongerepte natuur of voor een idyllische natuur waarin de mens een zekere hand heeft. De historie suggereert dat de mens hierin geen definitieve keuze kan maken.
4. Optimisme of pessimisme: de voortdurende achteruitgang van de natuur geeft aanleiding tot pessimisme, maar de natuur willen beschermen veronderstelt een zeker optimisme.

Dat de vier golfbewegingen de vier ambivalenties weerspiegelen wil nog niet zeggen dat ze deze ook verklaren. Daarvoor zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre deze ambivalenties ook werkelijk in de verschillende golfbewegingen een beslissende rol spelen. Maar ze vormen wel een model waarmee de vier golfbewegingen begrepen kunnen worden.

De veronderstelling is nu dat golfbewegingen mede het resultaat zijn van interne ambivalenties. Deze ambivalenties zijn historisch en maatschappelijk bepaald. Ze structureren de strategische ruimte van de natuurbescherming, die daarin een intermediaire positie bezet. Nu eens kiest hij voor de ene kant van een ambivalentie, dan weer voor de andere.

Hoofdstuk 5

Ambivalenties in het beheer van de algemene natuur

De discussie over de natuur van het cultuurlandschap

5.1 Inleiding

De strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland ver- toont in de periode 1932 - 1972 enkele golfbewegingen ten aanzien van het cultuur- landschap (zie hoofdstuk 4). Deze golfbewegingen hebben betrekking op de waardering van het cultuurlandschap, de aandacht voor de landbouw en de positie tegenover de landbouw. Ik heb aannemelijk proberen te maken dat aan deze golfbewe- gingen een aantal ambivalenties ten grondslag ligt en de verwachting geuit dat, als het om fundamentele ambivalenties gaat, deze golfbewegingen zich ook later zullen voor- doen. In dit hoofdstuk wil ik onderzoeken in hoeverre ambivalenties zich ook later heb- ben geuit. Na 1970 verbreedt de particuliere natuurbescherming zich sterk. Het milieu wordt een belangrijk strategisch veld en er komen vele milieu-organisaties bij. De vraag is in hoeverre de ambivalenties van voor 1970 ook daarna nog gelden.

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw vinden twee debatten plaats, de een over algemene natuurkwaliteit, de ander over agrarisch natuurbeheer. Beiden heb- ben betrekking op de algemene natuur van het cultuurlandschap. Het doel van dit hoofdstuk is de ambivalenties in deze debatten te analyseren en in verband te brengen met de ambivalenties die zich eerder hebben gemanifesteerd in de periode 1932 - 1972.²⁷⁸

Algemene natuur is een relatief concept. Het wordt gesteld tegenover de bijzondere na- tuur: de zeldzame en bedreigde soorten en natuurgebieden. Algemene natuur is natuur die landelijk of regionaal meer algemeen voorkomt volgens het Ministerie van LNV (1990). Het nationale natuurbeleid van de jaren negentig, vastgelegd in het Natuurbe- leidsplan (Ministerie van LNV, 1990), richt zich vooral op de natuur in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Algemene natuur is vooral de natuur buiten natuurgebieden (Van Leeuwen, 1993; Udo de Haes e.a., 1993) en dus buiten de EHS. Algemene natuur is sterk gekoppeld aan landgebruik. Het is een aspect van het cultuurlandschap en vaak functioneel daarvoor. Ik richt me in dit hoofdstuk vooral op de natuur van het agrarisch cultuurlandschap buiten de EHS.

In de eerste helft van de jaren negentig wordt de algemene natuur onderwerp van twee verschillende debatten. Het ene debat gaat over algemene natuurkwaliteit en het ande- re over agrarisch natuurbeheer. Beide debatten zijn relatief gescheiden met betrekking tot discussiepunten, deelnemers en arena. Het debat over algemene natuurkwaliteit be- gint in 1993. Het debat over agrarisch natuurbeheer is veel ouder en complexer, maar het krijgt een nieuwe impuls in het begin van de jaren negentig. Het eerste debat is hoofdzakelijk beperkt tot een paar deelnemers in het tijdschrift *Landschap*. Een scala van partijen, documenten en tijdschriften is betrokken bij het tweede debat.

Een strategie is een plan of gestructureerd gedrag. Een concrete strategie is het resul- taat van een keuzeproces (zie hoofdstuk 1). Voor verschillende elementen van een strate- gie (plan, activiteiten, perspectief en positie) zijn meestal meerdere opties voor handen. Belangrijke opties noem ik strategische opties, een keuze voor een strategische optie leidt tot een bepaalde strategie, een andere keuze geeft een andere strategie. Con- troversen gaan over strategische opties. Een ambivalentie of dilemma is een situatie waarin een keuze gemaakt kan of moet worden uit twee (of meer) (combinaties van)

strategische opties, beide met grote voor- en nadelen. In de onderzochte debatten gaat het om controversen als expressies van zulke ambivalenties.

Het onderzoek is een kwalitatieve analyse.²⁷⁹ Het beperkt zich tot de periode 1993 - 1995. Alle beschreven standpunten hebben betrekking op deze periode. De discussies over algemene natuur en agrarisch natuurbeheer zijn ook na 1995 verder gegaan. Beleid en strategie, praktijk en kennis hebben zich verder ontwikkeld. Standpunten en posities hebben zich gewijzigd. Beide thema's zijn actueel in het kader van de verbreding van het natuurbeleid (Ministerie van LNV, 2000), de mogelijke herziening van het landbouwbeleid, met name ten aanzien van de veeteelt, en een meer integraal ruimtelijk beleid waarin onder meer de combinatie van landbouw en natuurbehoud een belangrijke oplossingsrichting is (Ministerie van VROM e.a., 2000).

Eerst beschrijf ik wat algemene natuur en agrarisch natuurbeheer inhouden (5.2). Dan beschrijf ik kort de veranderende strategie van de particuliere natuurbescherming en de ontwikkeling van het overheidsbeleid ten aanzien van het cultuurlandschap in de voorgaande periode (5.3). In 5.4 en 5.5 analyseer ik de strategische opties en controversen in de debatten over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer. In 5.6 volgen discussie en conclusies.

5.2 Algemene natuur

In het Natuurbeleidsplan van 1990 (Ministerie van LNV, 1990) geeft de regering prioriteit aan de ontwikkeling van de EHS. Natuur buiten de EHS wordt aangeduid als algemene natuur. Er is wel enige discussie mogelijk over wat je hiertoe kunt rekenen: algemene soorten en daarnaast wel of geen bijzondere soorten buiten natuurgebieden, algemene milieukwaliteit, landschapsaspecten en water (Udo de Haes e.a., 1993). De gemeenschappelijke noemer is toch de natuur buiten natuurgebieden en in het bijzonder buiten de EHS.

Algemene natuur is niet 'waardenloos', volgens het Natuurbeleidsplan, maar de zorg ervoor is vooral een taak voor de lagere overheden en de particuliere organisaties. Na 1995 gaat de nationale overheid zich actiever met de zorg voor de algemene natuur bemoeien, met name in het Programma Beheer en het nieuwe natuurbeleidsplan 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 1997, 2000). Deze hernieuwde aandacht sluit aan bij internationale verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het Biodiversiteitsverdrag van 1992 (Ministerie van LNV e.a., 1995), bij tendensen tot verbreding van de functies van de landbouw en bij de groeiende aandacht voor plattelandsontwikkeling zowel in Nederland als in de Europese Unie (Ministerie van LNV, 1995). Ook elders in Europa groeit de zorg voor de algemene natuur (Green, 1989; Pienkowski e.a., 1996).

De EHS zal in 2020 ongeveer 20% (750.000 ha) van de landoppervlakte van Nederland omvatten. De landbouw zal dan ongeveer 67% benutten (het 'witte' gebied) en steden en infrastructuur ongeveer 13% (het 'grijze' gebied) (CBS, 1991). In 2020 zal dus ongeveer 80% van de landoppervlakte van Nederland 'wit en grijs' zijn en 20% 'groen'. Met die 20% EHS doet Nederland het internationaal niet gek. Nu al neemt Nederland op internationaal niveau een hoge positie in met de oppervlakte beschermde natuur-

gebieden. Daarentegen heeft Nederland geen duurzaam beschermde cultuurlandschappen, en scoort daarmee veel slechter dan omringende landen (Van der Weijden & Middelkoop, 1998).²⁸⁰ De 80% is het domein van de algemene natuur.

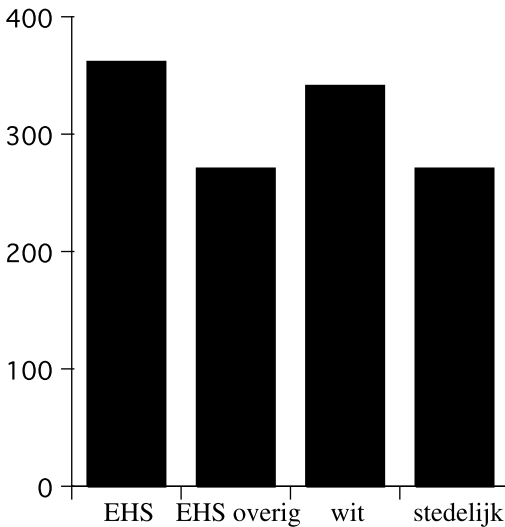
Groen

De witte en grijze gebieden zijn groener dan ze op de kaart van de EHS (Ministerie van LNV, 1990) lijken. De kaart van de EHS bevat gebieden die actueel en potentieel geschikt zijn voor de EHS. Slechts een deel daarvan zal worden beschermd of ontwikkeld tot natuur in de definitieve EHS. De rest, ongeveer 200.000 ha EHS-waardig gebied, zal onderdeel blijven van het witte gebied. In de witte gebieden komen bovendien veel natuurgebieden, landgoederen en bossen voor die geen onderdeel zijn van de geplande EHS, vanwege hun beperkte omvang. Totaal gaat het om ongeveer 100.000 ha. Tenslotte, Nederland heeft een aantal waardevolle cultuurlandschappen, die gedeeltelijk (10 - 50%) in de witte gebieden liggen (Nauta e.a., 1993).

In de witte en grijze gebieden komen veel kleine landschapselementen voor, de 'groene dooradering' van het witte gebied. Hiertoe behoren randen van weilanden en akkers, sloten met slootkanten, knotwilgen, heggen, houtwallen, singels, geriefhoutbosjes, poelen, erfbeplanting, kruiden- en bloementuinen, braakliggende percelen, oude en nieuwe boomgaarden, rietlanden, moerasjes, bermen van kleine wegen, kleine ongebruikte stukjes land en solitaire bomen. Nederland heeft 400.000 km slootranden en 70.000 ha lijnvormige beplantingen (RIVM e.a., 1997). Ook allerlei natuurlijke elementen in de steden, zoals parken, openbare en particuliere tuinen, bermen van wegen, spoorwegen en kanalen behoren tot de groene dooradering, evenals verlaten gronden in en rond steden en bermen van grote wegen tussen de steden. Gebouwen kunnen ook van belang zijn als nestplaats voor vogels en vleermuizen en als substraat voor muurvegetaties. Al deze elementen zijn (delen van) habitats voor tal van soorten.

Soorten

In de witte en grijze gebieden komen veel soorten voor. Een goede inventarisatie ontbreekt, maar over sommige soortengroepen is wel veel bekend zoals hogere planten, vogels, zoogdieren en dagvlinders. Van de vaatplanten komen bijvoorbeeld bijna evenveel doelsoorten, soorten waar het natuurbeleid zich in het bijzonder op richt²⁸¹, voor in het agrarische gebied (84%) als in de natuur- en bosgebieden van de EHS (90%) (zie fig. 5.1). Wel is de dichtheid, het aantal doelsoorten per kilometerhok, veel lager. In de Natuurverkenning 97 (RIVM e.a., 1997) wordt op basis daarvan geconcludeerd dat het landbouwgebied arm is aan zeldzame en bedreigde soorten vergeleken met natuurgebieden. Van ruim de helft van de doelsoorten vaatplanten komt echter meer dan een derde van de vindplaatsen voor in het agrarisch gebied (Lemaire, Beringen & Groen, 1997). Het witte gebied is dan ook, volgens Lemaire, Beringen & Groen, vrij belangrijk tot belangrijk voor de meeste doelsoorten vaatplanten. Voor andere soortengroepen als vogels en dagvlinders zijn deze cijfers lager. Voor weidevogels en ganzen gaf het Na-



Figuur 5.1 Voorkomen aantal doelsoorten vaatplanten (1975-1995) in de (geplande) EHS (bos en natuur), EHS overig (agrarisch gebied binnen de EHS), wit (agrarisch gebied buiten de EHS) en stedelijk gebied.

Bron: Lemaire, Beringen & Groen, 1997.

tuurbeleidsplan al aan dat belangrijke gebieden daarvoor buiten de EHS liggen. In landbouwgebieden broedt ruim 90% van de Kieviten, ruim 85% van de Grutto's en bijna 70% van de Tureluurs (Oosterveld & Buys, 1996).

Net als in natuurgebieden gaat ook buiten de EHS de natuur over het algemeen achteruit (RIVM e.a., 1997). Een kenmerkende soort als de Grutto gaat in de jaren negentig sterk achteruit (RIVM, 2000).

Functies en waardering

De waarde van de natuur kan worden uitgedrukt in haar intrinsieke waarde en in haar functies (zie bijvoorbeeld Opdam, Grashof & Van Wingerden, 2000). De intrinsieke waarde van de algemene en de bijzondere natuur is in wezen niet verschillend. De functies kunnen wel verschillen, omdat de algemene natuur over het algemeen voorkomt in intensief gebruikte gebieden. In maatschappelijke functies, die van direct belang zijn voor de mens, kan de natuur gebruikt en verbruikt worden. Maatschappelijke functies van de natuur zijn bijvoorbeeld houtproductie, visserij, jacht, vruchten en bloemen om te plukken, leefomgeving, recreatie, speelterrein voor kinderen, natuurlijk materiaal voor educatie en onderzoek en cultuurhistorische waarde. Sommige van deze functies hebben een economische waarde, zoals houtproductie, bijen voor de bestuiving van boomgaarden, predatoren die plagen reguleren en heggen die een gunstig microklimaat voor boomgaarden creëren of winderosie tegengaan. De economische waarde van de algemene natuur kan ook negatief zijn, indirect doordat die plek niet benut kan worden en direct doordat algemene natuur ook een plaag kan vormen en nuttige soorten kan bedreigen.

Ecologische functies ondersteunen het functioneren van de natuur. Zij kunnen een indirecte waarde hebben voor de mens. Ook de algemene natuur kan dergelijke functies

vervullen. Veel soorten komen deels buiten natuurgebieden voor omdat ze een combinatie van natuurgebied (voor broeden en rusten) en cultuurland (voor foerageren en verspreiding) nodig hebben (Mabelis, 1990). Populaties in het agrarisch gebied kunnen als onderdeel van metapopulaties de overlevingskans van populaties in de EHS ondersteunen, omdat natuurgebieden soms te klein zijn voor levensvatbare populaties. Volgens Verboom, Opdam & Schotman (1991) is een combinatie van een kerngebied (van de EHS) en enkele kleine landschapselementen in het aangrenzende agrarisch gebied efficiënter in het voorkomen van lokaal uitsterven, dan twee van zulke kerngebieden. Dit geldt voor een aantal soorten van de bosfauna, zowel vogels als zoogdieren en mogelijk ook invertebraten en planten. Zeker als klimaatverandering gaat leiden tot verschuivingen in biotopen kan een goede kwaliteit van de natuur buiten natuurgebieden gunstig zijn voor de migratie van soorten. Verder zijn algemene soorten en landschapselementen van belang voor processen die de milieukwaliteit en life-support-functies ondersteunen, zoals de reductie van organisch materiaal in water en bodem, (de)nitricatie, bevorderen van bodemvruchtbaarheid, waterretentie en waterberging, voorkomen van erosie etc. (Schultze & Mooney, 1993). De waarde van deze functies is vooralsnog moeilijk te berekenen.

Nederlanders hebben een breed natuurbegrip en rekenen vele vormen van natuur tot de echte natuur. Een meerderheid zou ook algemene vormen van natuur zoals weidevogels, stadsvogels, akkeronkruiden, het landschap, bosjes/houtwallen en weilanden tot echte natuur rekenen (Buijs & Volker, 1997). Maar als zij een budget zouden mogen verdelen, zouden ze het minst geven aan agrarische natuur (Bervaes e.a., 1997).

Agrarisch natuurbeheer

De algemene natuur kan op veel verschillende (witte en grijze) plaatsen en door heel verschillende groepen worden beheerd. Boeren vormen een van de belangrijkste groepen, omdat grofweg tweederde van het landareaal door hen gebruikt wordt. Agrarisch natuurbeheer heeft betrekking op zowel het beheer van natuurgebieden door boeren, die daar bijvoorbeeld hun vee laten weiden, als het beheer van de algemene natuur op de boerderij. Hoewel er in die tijd ook fel wordt gediscussieerd over de eerste vorm van agrarisch natuurbeheer, richt ik me hier op het debat over agrarisch natuurbeheer op de boerderij (hier verder agrarisch natuurbeheer genoemd).

Het debat over agrarisch natuurbeheer is in de jaren negentig onderdeel van een uitgebreider verhouding tussen landbouw en natuurbescherming, die gedomineerd wordt door negatieve houdingen tegenover elkaar. Grote natuurorganisaties als het Wereldnatuurfonds zien de landbouw als een belangrijke bedreiging voor de natuur. Landbouw zou plaats moeten maken voor natuur, zij kiezen voor een scheidingsstrategie. Kleine natuurorganisaties, zoals die voor landschapsbeheer, hebben daarentegen vaak een positieve houding tegenover samenwerking met boeren (Janmaat e.a., 1995). De houding van boeren en hun organisaties is vaak even negatief, maar dan met betrekking tot natuurbescherming (Aarts & Van Woerkom, 1994). Overeenstemming op hoofdpunten is mogelijk, maar kan gemakkelijk omslaan in tegenstellingen over meer concrete onderwerpen, wat Carr & Tait (1991) ook aantoonde voor Engeland. Deson-

danks is er een breed maatschappelijk draagvlak voor agrarische natuurbeheer op de boerderij buiten de EHS (Dekker & Van Leeuwen, 1995).

In de praktijk zit agrarisch natuurbeheer net in de lift. Een belangrijke regeling is de beheersovereenkomst, die mogelijk is geworden door de Relatienota van 1975. In de vijftien jaar voor 1990 waren beheersovereenkomsten afgesloten op 13.000 ha. Vijf jaar later, eind 1995, is dat het geval op 40.000 ha. Ook andere vormen van agrarisch natuurbeheer worden toegepast, zoals de Bergboerenregeling, randenbeheer, resultaatbeloning en natuurbraak. Boeren beheren ook ca 20%, 75.000 ha, van de bezittingen van de natuurbeherende organisaties (RIVM e.a., 1997). Over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer met beheersovereenkomsten verschillen de opvattingen. Uit een omvangrijk onderzoek van Wymenga, Jalving & Ter Stege (1996) is gebleken dat beheersovereenkomsten redelijk effectief zijn. Kleijn e.a. (1999) concluderen enkele jaren later uit eigen onderzoek dat beheersovereenkomsten niet of nauwelijks effectief zijn. Dit onderzoek riep wel enige discussie op (Bax e.a., 2000).

5.3 Veranderende strategie voor het agrarisch cultuurlandschap

In de periode 1932 - 1972 vertoont de strategie van de particuliere natuurbescherming voor het cultuurlandschap een golfbeweging, die uitgebreid is beschreven in hoofdstuk 4. De waardering voor het cultuurlandschap beweegt tussen een hoge en lage waardering. Voor 1940 heeft de Contact-commissie voor natuur- en landschapsbescherming (CC) slechts incidenteel belangstelling voor het cultuurlandschap. In de jaren veertig is er een duidelijke belangstelling en waardering, die onder meer tot uiting komt in de verbreding van de doelstelling met landschapsbescherming, de instelling van een Werkgroep voor de Cultuurlandschappen, de opstelling van een urgentielijst met waardevolle cultuurlandschappen, de verkenning van mogelijkheden tot bescherming en zorg, waaronder het landschapsplan, en meer algemeen de ontwikkeling van een strategie voor het cultuurlandschap. De strategie komt nog niet veel verder dan onderlinge discussie, waarin verschillende ambivalenties weerspiegeld worden. Ze legt wel mede de basis voor het gestructureerde overleg met de georganiseerde landbouw in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming van 1948 - 1954. In de jaren vijftig is die belangstelling veel minder groot, de CC is gefrustreerd over de landbouw en houdt zich ook met andere problemen bezig. In 1965 grijpt de CC expliciet terug op de strategie van de jaren veertig, maar de CC werkt deze veel verder uit. Zij stelt nieuwe werkgroepen voor het cultuurlandschap in, de Commissie ad hoc en de Werkgroep Landelijke Gebied. Zij maakt een nieuw onderscheid in typen landschap en formuleert voor elk een beschermingsstrategie. Zij maakt ook een nieuwe kaart, Landschap van morgen, en werkt een mogelijk instrumentarium verder uit. Het onderscheid tussen natuur en landschap is minder scherp dan in de jaren veertig. Ook deze hernieuwde strategie gaat gepaard met interne discussies. Na 1970 verandert er veel (Van der Windt, 1995). De CC fuseert met andere organisaties tot de Stichting Natuur en Milieu. Milieu wordt een nieuw strategisch veld en milieubescherming wordt een doel van de Stichting Natuur en Milieu. Er komen veel organisaties bij, niet alleen milieu-organisaties en lokale natuurgroepen, maar ook informele natuurgroepen die zich kritisch opstellen tegenover de Stichting. Aan natuur worden nieuwe

functies toegekend en het perspectief op de landbouw wordt verdiept. Er worden nieuwe pogingen tot samenwerking met boeren ondernomen, niet alleen door de Stichting Natuur en Milieu maar vooral door informele natuurgroepen op regionaal niveau. De toepassing van de Relatienota in beheersgebieden wordt een nieuw instrument. Enkele groepen richten zich in samenwerking met boeren op de praktische zorg voor het cultuurlandschap. In de jaren tachtig en negentig richten de grote natuurorganisaties zich minder op het agrarisch cultuurlandschap en steeds meer op het nieuwe concept natuurontwikkeling. Daarmee wordt ook het begrip natuur beperkter gedefinieerd. Nog maar 5% van het land mag natuur heten (Anon., 1994), terwijl volgens het Natuurbeleidsplan rond 1990 al ongeveer 12% van het land tot de EHS behoort.

Het overheidsbeleid voor het agrarisch cultuurlandschap krijgt pas vorm met de verschijning van de Tweede nota ruimtelijke ordening in 1966. Vooral in de Derde nota ruimtelijke ordening, geproduceerd in de jaren zeventig, krijgt het cultuurlandschap volop aandacht, onder meer in een aparte nota Landelijke gebieden (Ministerie van VRO, 1977). De oppervlakte waardevol agrarisch cultuurlandschap wordt dan geschat op ongeveer 700.000 ha. Bovendien presenteert de regering in 1975 de Relatienota, waarin boeren in een beperkt areaal de gelegenheid geboden wordt beheersovereenkomsten voor het beheer van natuur en landschap af te sluiten (Ministerie van L&V e.a., 1975). De implementatie van de Relatienota gaat aanvankelijk zeer moeizaam en komt pas in de jaren negentig goed op gang (RIVM, 2000). De jaren tachtig zijn passieve jaren voor het overheidsbeleid met betrekking tot het cultuurlandschap. Pas in de jaren negentig wordt het cultuurlandschap met zijn algemene natuur weer op de beleidsagenda gezet. Nog heel terughoudend in het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990), maar allengs wordt het belang ervan groter, zoals blijkt uit de nota Dynamiek en vernieuwing (Ministerie van LNV, 1995), het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit (Ministerie van LNV e.a., 1995), het Programma Beheer (Ministerie van LNV, 1997) en de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000). Het natuurbeleid richt zich onder meer op bescherming van bijzondere soorten, stimulering van diverse vormen van agrarisch natuurbeheer en de zorg voor de Waardevolle Cultuurlandschappen.

Ook na 1970 fluctueert de belangstelling voor het cultuurlandschap, niet alleen bij de natuurorganisaties, maar ook bij de overheid. In 1988 maken Van Amstel e.a. (1988) een onderscheid tussen vijf visies op natuur, waarvan er drie van belang zijn voor het cultuurlandschap: de klassieke visie, de natuurontwikkelingsvisie en de functionele natuurvisie. De klassieke natuurvisie is de hele periode dominant, de beide andere visies worden voor het eerst expliciet gemaakt in de jaren zeventig, maar berusten op archetypen die al veel ouder zijn. In de jaren tachtig en negentig wint de natuurontwikkelingsvisie sterk aan kracht, wat tot uiting komt in het Natuurbeleidsplan van 1990. Het natuurbeleid neemt natuurontwikkeling op als een hoofdlijn van beleid en als een belangrijke peiler van de EHS. In de jaren negentig wint de functionele natuurvisie, die aansluit bij de praktijk van het agrarisch natuurbeheer, aan kracht. Steeds meer boeren en (andere) vrijwilligers zetten zich in voor het beschermen van weidevogels (RIVM, 2000). In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' van 2000 krijgt deze visie een belangrijke plek (Keulartz e.a., 2000). Het is tegen deze ideologische, strategische en politieke achtergrond dat in het begin van de jaren negentig de discussies over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer plaatsvinden.

5.4 Debat I: de algemene natuurkwaliteit

In 1993 roept de Natuurbeschermingsraad de staatssecretaris voor LNV en de gedeputeerden voor natuuraangelegenheden van alle provincies op meer aandacht te besteden aan de algemene natuur (kwaliteit) buiten natuurgebieden.²⁸² In 1995 adviseert de Raad voor het Natuurbeheer (RNB), de opvolger van de Natuurbeschermingsraad, om een minimaal niveau voor de algemene natuurkwaliteit vast te stellen (Raad voor het Natuurbeheer, 1995). Dat is een taak voor rijk en provincies. De minimumkwaliteit moet een handreiking zijn, geen verplichting. De RNB hecht sterk aan vrijwilligheid. De jaren zestig dienen als referentie voor de minimumkwaliteit. Een methode voor de bepaling van die minimumnorm moet nog ontwikkeld worden, maar de RNB doet er wel suggesties voor. De methode moet een soort natuurwaardering zijn, die rekening houdt met variaties in ruimte, tijd en landgebruik. De norm die op deze manier wordt vastgesteld moet vertaald worden in concrete natuur per streek, aangepast aan de kenmerken van die streek, het actuele landgebruik en de milieucondities.²⁸³ De implementatie van de norm is de verantwoordelijkheid van de burgers en levert geen financiële beloning op. Deze verantwoordelijkheid correspondeert met een algemene zorgplicht voor de natuur. Een algemene zorgplicht is een aanvaard principe in het milieurecht, die de RNB ook wil toepassen in het natuurbeleid. Bovenop de nationale/regionale minimumnorm kan een vrijwillige lokale norm gesteld worden in kwantitatieve of kwalitatieve termen. De implementatie van een dergelijke lokale norm zou financieel ondersteund kunnen worden.

Van Leeuwen, een stafmedewerker van de RNB, presenteert een nauwkeuriger beschrijving van een mogelijke normstellingsmethode voor de minimumnorm, die hij de kwaliteitsmethode noemt (Van Leeuwen, 1993, 1995). De minimumnorm voor de algemene natuurkwaliteit is de som van alle waarden van de soorten die aanwezig zijn op de referentietijd. De implementatie van de norm is variabel, in die zin dat de norm op elk moment kan worden gespecificeerd door een nieuwe set soorten, waarvan de totale waarde gelijk is aan de norm.²⁸⁴ Het eerste artikel van Van Leeuwen (1993) in het wetenschappelijk tijdschrift *Landschap* leidt tot een debat tussen deskundigen in het zelfde tijdschrift. Hoewel in het debat vele aspecten van de zorg voor de algemene natuurkwaliteit aan de orde komen, zoals de verdeling van verantwoordelijkheden, de mate van plicht of vrijwilligheid, de organisatie, de beloning e.d., richt ik me hier op de normstelling van de algemene natuurkwaliteit. Een norm vat ik ruim op, het is niet alleen een concreet getal, maar ook een doel, niet alleen een formele (bestuurlijk vastgestelde), maar ook een informele waarde, niet alleen gericht op de natuur zelf, maar ook op het natuurgerichte handelen. Box 5.1 bevat een overzicht van de strategische opties en controversen op dit gebied.

Een norm voor de natuur of voor het handelen

In zijn bijdrage aan het debat presenteert Harms twee mogelijk strategieën voor de algemene natuurkwaliteit. Beide strategieën hebben dezelfde ruimtelijke strategie van verweving, maar verschillende natuurdoelen. De eerste verwevingsstrategie noemt hij 'na-

tuur & cultuur' en is gericht op een gespecificeerde natuurkwaliteit in termen van soorten (samenstelling). De referentie is het landschap voor de intensivering van de landbouw. Het natuurproduct (de output) staat centraal. De tweede verwevingsstrategie noemt hij 'klein & gewoon' en is gericht op ecologisering van activiteiten. In deze strategie staat het productieproces en de producent (de input) centraal. De natuur ontstaat ondanks en dankzij de ruimte die het menselijk handelen biedt. Harms heeft een duidelijke voorkeur voor de handelingsgerichte strategie 'klein & gewoon'.

Geen natuurproduct zonder handelen en geen handelen zonder product, maar in het debat bestaan wel verschillende voorkeuren voor het normeren van het product of van het handelen. Het advies van de RNB correspondeert met de natuurgerichte strategie, en ook anderen kiezen voor een dergelijke benadering. Dekker & Van Oostrum hebben

Box 5.1 Strategische opties en controversen in het debat over de algemene natuurkwaliteit 1993 - 1995

actor strategische optie	RNB	2	3	4	5 ^a	6
natuur	+	+	+	+	-	+
handelen	+	-	+	+	+	-
referentie						
1960	+	+	-	-		-
actueel	-	-	-	+		+
toekomst	-	-	+	+		-
soorten	+	+	-	+		
biotopen	+	-	+	-		
kwantitatief	+	+	+	-		+
kwalitatief	-	-	+	+		-
nationaal	+	+	+	-		+
lokaal	+	+	-	+		+
normen	+	+	+	+	+	+
technieken	+	+	+	+	+	+

RNB: Raad voor het Natuurbeheer, 1995; 2: Van Leeuwen, 1993; 3: Udo de Haes e.a., 1993; 4: Dekker & Van Oostrum, 1994; 5: Harms, 1994; 6: Buys, 1995a.

+: voor(keur), -: tegen/geen voorkeur

a: Harms spreekt zich over een aantal kwesties niet uit als gevolg van zijn voorkeur voor een handelingsgerichte strategie.

een voorkeur voor de handelingsgerichte strategie. In zijn reactie op het RNB advies geeft de minister van LNV de voorkeur aan het stimuleren van natuurvriendelijke activiteiten boven het stellen van een norm (minimumniveau) aan de natuurkwaliteit.²⁸⁵ Dekker & Van Oostrum stellen een code voor natuurvriendelijke bedrijvigheid voor. Beide benaderingen komen voor in de praktijk van het regionale beleid (Van Leeuwen & De Ridder, 1998).

Het voordeel van een natuurnorm is dat deze richting kan geven aan beleid en management. Een dergelijke norm kan als natuurdoel dienen voor de algemene milieukwaliteit en voor de aanpak van milieuproblemen als zure regen, verspreiding van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, versnippering, verdroging etc. Het probleem van deze strategie is de vertaling van natuurnormen in handelingsnormen. Bovendien zal het niet eenvoudig zijn om een natuurnorm te legitimeren naar degenen die haar moeten toepassen, zeker niet als het om een kwantitatieve nationale norm gaat. Een natuurnorm vereist ook dat deze wordt gecontroleerd op implementatie, handhaving en effect. In de handelingsgerichte strategie wordt de mens uitgedaagd de natuur op een verstandige manier te gebruiken. Algemene natuur moet het resultaat zijn van algemene activiteiten. Omdat het een goed gebruik is om te streven naar verbetering van menselijke activiteiten, zal de algemene natuur daarvan kunnen profiteren. Maar de evaluatie van het succes van deze strategie in termen van natuurkwaliteit zal moeilijk zijn.

Vroegere, actuele of toekomstige referentie

De RNB adviseert, net als Van Leeuwen, om het moment waarop de huidige generatie actief werd, rond 1960, als referentie voor de minimumnorm te nemen.²⁸⁶ Het argument hiervoor wordt ontleend aan het idee van duurzame ontwikkeling, dat vereist dat elke generatie de kwaliteit die het zelf ontvangen heeft van de vorige generatie doorgeeft aan de volgende generatie.

Het bezwaar van Dekker & Van Oostrum tegen deze optie is dat het twijfelachtig is of de huidige generatie de verantwoordelijkheid op zich wil nemen voor een vroegere situatie, toen die verantwoordelijkheid nog niet duidelijk was geformuleerd. Vooral Buys heeft groot bezwaar vanwege het grote verschil in natuur- en milieukwaliteit toen en nu, de referentie van 1960 is niet realistisch. Alternatieve voorstellen zijn om de actuele situatie bij een 'goed agrarisch gebruik' (Buys) als referentie te nemen, een gewenste situatie (Udo de Haes e.a.) of de actuele situatie die zoveel mogelijk wordt verrijkt (Dekker & Van Oostrum).

Een norm voor soorten of biotopen

Van Leeuwen stelt voor om het aantal soorten, gecombineerd met hun relatieve belang, als minimumnorm te nemen. Udo de Haes e.a. bepleiten een norm voor een bepaalde oppervlakte (percentage) (streekeigen) biotopen.

Het voordeel van de soortsnorm is de mogelijkheid om natuurbeheer en andere activiteiten te verweven. Bovendien zijn soorten wellicht aansprekender voor mensen dan

kleine stukjes natuur. Anderzijds vereist de soortsnorm gecompliceerde formules en monitoring. Een norm voor een bepaalde hoeveelheid biotopen is eenvoudiger.

Een kwantitatieve of kwalitatieve norm

De RNB adviseert een kwantitatieve minimumnorm. In haar 'kwaliteitsbenadering' wordt de gewenste kwaliteit uitgedrukt in een kwantitatieve minimumnorm die wordt afgeleid van de referentie. Ook anderen hebben een voorkeur voor een kwantitatieve norm (Van Leeuwen, Udo de Haes e.a.; Buys). De kwaliteitsbenadering is verwant aan diverse methoden om kwantitatieve kwaliteitsnormen te produceren, zoals de natuurmeetlat (Van Leeuwen & De Ridder, 1998).

Het voordeel van de RNB optie is een helder doel en de mogelijkheid om de implementatie te controleren. Bovendien is de implementatie van de minimumnorm van de RNB flexibel, omdat de norm op verschillende manieren kan worden vertaald in selecties van soorten afhankelijk van de huidige mogelijkheden van mens en milieu. De totale waarde van de soortselectie moet dan wel aan de norm voldoen. Het risico van een getalsmatige norm is dat deze niet aanspreekt bij degenen die de norm moeten realiseren, zeker niet als het getal het resultaat is van nationaal beleid. In de waardering en zorg voor de natuur communiceert een getal niet zo sterk als een kwalitatieve norm, bijvoorbeeld een kwalitatief streefbeeld in de vorm van enkele aansprekende soorten, een mooi verhaal over de mogelijke algemene natuurkwaliteit of een uitdagende code met ruimte voor creativiteit. Een voorstel daartoe doen Dekker & Van Oostrum.

Een nationale of lokale norm

Van Leeuwen stelt voor om zowel een nationale als een lokale norm voor de algemene natuurkwaliteit te stellen. De nationale norm is een minimum en verplicht, een lokale norm is extra en vrijwillig. Een vergelijkbaar voorstel komt van Buys: een basiswaarde en een streefwaarde. De basiswaarde zou realiseerbaar moeten zijn bij 'goed agrarisch gebruik' en verplicht zijn voor iedere landgebruiker. De streefwaarde zou lokaal en vrijwillig moeten zijn en ondersteund moeten worden. Udo de Haes e.a. vinden twee verschillende normen te veel, een nationale minimumnorm is voldoende. Dat sluit verdergaande verbetering op lokaal niveau niet uit, maar die hoeft niet genormeerd te worden. LNV wil nog niet aan nationale doelstellingen voor de algemene natuurkwaliteit en legt de verantwoordelijkheid bij provincies en gemeenten (Ministerie van LNV, 1997). Het voordeel van uitsluitend een lokale norm is volgens Dekker & Van Oostrum dat lokale autoriteiten en organisaties meer invloed hebben, wat van essentieel belang is voor samenwerking op dit gebied. Het risico van slechts een lokale norm is echter een onoverzichtelijke differentiatie in de algemene natuurkwaliteit.

Normen of technieken

In de natuurgerichte strategie zijn natuurnormen essentieel. In de handelingsgerichte strategie kunnen ook normen gesteld worden en wel aan handelingen en in te zetten middelen. Dat is bijvoorbeeld het geval in beheersovereenkomsten, waarin het doen en laten van een boer geregeld wordt. Natuurgerichte of handelingsgerichte normen worden dan ook door bijna iedereen voorgesteld. Behalve door Harms, die alleen normen wil voor een algemene milieukwaliteit als voorwaarde voor de algemene natuurkwaliteit. Het voordeel van normen is dat een goede controle mogelijk is. Maar normstelling biedt weinig ruimte voor creativiteit. Die ruimte wordt wel geboden in een strategie die vooral het gebruik van technieken of instrumenten stimuleert die gunstig zijn voor de algemene natuurkwaliteit, zoals natuurvriendelijke maaimethoden of zuinige bemestingstechnieken. Stimulering van natuurvriendelijke technieken kan overigens goed gecombineerd worden met normstelling, wat in de meeste bijdragen dan ook wordt voorgesteld.

5.5 Debat II: Agrarisch natuurbeheer op de boerderij

Dit debat is veel ouder dan het debat over algemene natuurkwaliteit. In de jaren zeventig leidden de Relatienota en het idee van boeren als parkwachters tot veel debat. In het begin van de jaren negentig krijgt dit debat een nieuwe impuls. Deelnemers zijn organisaties en instituties op nationaal en regionaal niveau en een aantal individuen. Ik zal me concentreren op de bijdragen van de nationale organisaties van natuurbeschermers en boeren, de nationale overheid en enkele deskundigen. Strategische kwesties zijn op een kwalitatieve manier geselecteerd uit een zeer heterogene verzameling documenten (zie box 5.2).

Natuur of cultuur

Een belangrijke tegenstelling, ook onder natuurbeschermers, betreft de vraag of wilde soorten op de boerderij, zoals weidevogels, natuur of cultuur zijn (zie box 5.3). De meeste (vertegenwoordigers van) natuurbeschermers en boeren zien natuur op de boerderij als natuur of landschap en niet als uitsluitend cultuur. De waardering ervoor varieert van waardevol tot 'kreupel'. Sommigen zijn optimistisch en zien vele mogelijkheden, anderen zijn pessimistisch over het aantal soorten dat hier zou kunnen voorkomen. Volgens Fennema en Van der Wal (1994) zal een dergelijke tegenstelling moeilijk overwonnen kunnen worden. De lange geschiedenis van dit debat (zie 5.3) lijkt dit te bevestigen.

De kwalificatie van wilde soorten als natuur of cultuur spoort met de eisen voor het beheer ervan. De Grutto als cultuur behoeft geen speciale bescherming, en zeker geen gelden van het natuurbeleid. Bestaande en nieuwe natuurgebieden zullen voldoende zijn om te overleven. Maar als natuur verdient ook de Grutto bescherming op de boerderij, zelfs als het beheer veel geld kost en het natuurbeleid hiervoor moet betalen.

Box 5.2 Strategische opties en controversen in het debat over agrarisch natuurbeheer op de boerderij 1993 - 1995

actor	1	2	3	4
strategische optie				
kwaliteit natuur op de boerderij				
natuur, waardevol, kansen	-	+	+	+
cultuur, minder waardevol, kansloos	+	-	-	-
sturing				
regelgeving	-	+	-	+/-
beheersovereenkomsten	-	+	+	+
resultaatbeloning	-	+/-	+	+
zorgplicht		+	+/-	+
financiering				
natuurbeleid	-	-	+	+
anders		+	+	+

1: Wereldnatuurfonds; 2: andere natuurorganisaties; 3: landbouworganisaties; 4: Ministerie van LNV.²⁸⁷

+: voor(keur), -: tegen/geen voorkeur, +/-: deels voor, deels tegen

Sturing

In het begin van de jaren negentig zijn er al tal van instrumenten om agrarisch natuurbeheer op de boerderij te sturen.²⁸⁹ Het hele pakket, in combinatie met vrijwillig, onge-reguleerd natuurbeheer, vormt het resultaat van een tamelijk ver ontwikkelde gemeenschappelijke strategie voor agrarisch natuurbeheer op de boerderij. Desalniettemin zijn er nog belangrijke lacunes: het aantal wettelijk beschermde soorten is zeer beperkt, de ruimtelijke schaal van de instrumenten is beperkt en de aard van de instrumenten is meestal passief. Verder zijn de resultaten teleurstellend, wat het gevolg is van een gebrek aan prioriteit in de strategieën van de natuurorganisaties en in het natuurbeleid. Met als gevolg onvoldoende beloning en onvoldoende participatie van boeren (Terwan, 1994). Deze lacunes geven aanleiding tot nieuwe voorstellen voor instrumentarium en discussie over hun toepassing.

Een van de oudste en nog steeds relevante instrumenten is een wettelijk regeling via de ruimtelijke planning en het milieubeleid. Boeren willen echter minder en flexibeler regelingen. Zij zijn bang voor negatieve planologische effecten van hun beschermingsinspanningen en in het milieubeleid willen zij gebiedsgerichte maatregelen. Zij geven de voorkeur aan beloningen en informatie in plaats van beperkende regelingen. De

Box 5.3 De Grutto

In Nederland broedt 85% van de noordwest-europese populatie van de Grutto. Voor deze soort is de Nederlandse habitat van internationaal belang. De meeste Grutto's broeden hier in weilanden en zijn daardoor afhankelijk van de landbouw. De kwestie is of deze cultuurvolgende Grutto wel of geen natuur is en of wij deze Grutto wel of niet moeten beheren.

De natuurontwikkelaar 1 (Vera, Vakgroep Natuurbeheer LU. Wageningen)

“Alles wat om de mens heen is en door de mens is gewijzigd, is geen natuur maar cultuur.” “Een weiland met vele wilde planten- en diersoorten ... is dus geen natuur, ook niet als het door een natuurbeherende instantie als natuurreservaat wordt beheerd.” De wilde soorten van het cultuurlandschap, waaronder de Grutto, zijn in feite “cultuurartefacten”. “Waar landbouw is kan natuur niet zijn.” Deze natuurontwikkelaar pleit dan ook voor scheiding van landbouw en natuur als voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling. Voor de natuur zou uiteindelijk 20% van het landareaal ontwikkeld moeten worden tot zo natuurlijk mogelijke ecosystemen, waar ook de Grutto “zijn natuurlijke plek” weer kan innemen. Hij gunt de Grutto nog wel een plek binnen een duurzame landbouw, maar het beheer daarvan is een secundaire taak voor het natuurbeleid of zelfs helemaal niet nodig.

De natuurontwikkelaar 2 (Woldhek, Wereld Natuur Fonds)

“Natuurlijk hoopt ook het Wereld Natuur Fonds dat de Grutto boven de weilanden ... zal blijven vliegen. Maar hun voortbestaan daar is uiterst penibel. Daarom willen wij dat er gebieden komen waarin het duurzaam voortbestaan van Grutto's, naast Zeearenden, Bevers en al die andere soorten die in Nederland thuishoren, hoofddoel is.”

De schrijver (Van Zomeren)

“De Grutto, daar bedoel ik niet alleen die ene vogel mee - nee, een hele waaier vogels, en kikkers, salamanders, planten en vlinders, de Das ook, en de houtwal en de meidoornhaag en grote stukken van de Waddenzee. Haast zou je dit hele complex onder de noemer van de *oude* natuur brengen ..” “Frans Vera zegt: de Grutto is inderdaad een sterfgeval, maar je hoeft er helemaal niet treurig om te zijn, want de Grutto is geen natuur. Nu kan ik mij bij de ondergang van de Grutto, Grutto in de breedste zin van het woord, een heleboel argumenten voorstellen. ... Misschien moeten we de Grutto dan maar opgeven. Maar als het alleen maar is dat de Grutto geen natúúr is, nee, dan moeten we alles wat mogelijk is mobiliseren om hem te behouden. Overigens zet Vera, in hetzelfde verhaal waarin hij de deur van de oude natuur voor de Grutto dicht gooit, de deur van de nieuwe natuur wagenwijd voor de Grutto open. En dan moet ik zeker accepteren dat de Grutto, die aan de Hollandse kade niet tot de natuur behoort, in de Milingerwaard wel degelijk tot de natuur behoort.”

De vogelbeschermmer 1 (Wanders, Vogelbescherming Nederland)

“De huidige weidevogelgemeenschap (waartoe de Grutto behoort, jd) is een ... cultuurbepaald gegeven, ... Daar is niets op tegen. Het betekent ook niet dat we ons minder in zouden moeten zetten om weidevogels te behouden.” “Alle voor het weideland en voor de natuurlijke landschappen van Nederland karakteristieke weidevogelsoorten moeten in ons land behouden blijven. Nederland moet onvoorwaardelijk aan zijn internationale verplichting voldoen. Zeker voor de Grutto ... moeten we garant staan.” Daarvoor zijn natuurgebieden nodig, maar dat is niet voldoende. In de veehouderij “moet een bestaansbasis blijven voor populaties van weidevogelsoorten. ... er zal een *basisnatuurkwaliteit* moeten komen, waarin ook weidevogels worden opgenomen. ... De Grutto kan daarvoor een indicatorsoort zijn. ... De boer zal rekening moeten houden met deze vogel.”

De vogelbeschermer 2 (De Haan, Vogelbescherming Nederland)

“... de gewone Grutto, zoals we die in de jaren vijftig in het boerenland tegenkwamen, bestaat allang niet meer. Er zijn nieuwe categorieën Grutto's ontstaan. De Pieter Winsemiusgrutto's wonen in de thuislanden: de weidevogelreservaten van de Vereniging Natuurmonumenten ... Voor die Grutto's is het of het leven stilstaat. Fantastisch vinden de Grutto's het. Jaarlijks komen ze in grote drommen naar deze gebieden tot er geen Grutto meer bij kan. Ed Nijpelsgrutto's moeten 'back to the future', in nieuwe Wereld-Natuur-Fonds-natuur met wilde runderen en paarden. Met een beetje geluk ontstaat er hier en daar een grazige vlakte waar een paar Grutto's kunnen wonen. Zo niet? Jammer. De natuur selecteert. Maar beter één oer-Grutto in de vrije natuur dan honderd in de thuislanden, want die Grutto's, vindt men, deugen eigenlijk niet. Op de gronden waar niet de melk maar de weidevogels worden gesubsidieerd, huizen de Piet Bukmangrutto's. Al die weidegebieden waar je als boer geen kant meer mee op kunt, zijn uitstekende woongebieden voor de Grutto. Een paartje Grutto's kost aan subsidie al gauw honderden guldens, maar dat geeft niet want de boeren moeten ook leven. ... Vogelbeschermers en eierzoekers loodsen honderden Piet Stelmangrutto's door het maaiseizoen. Zo krijgen veel Grutto's een dakje boven het hoofd, opdat ze bij de agrarische werkzaamheden kunnen worden ontzien. Fantastisch vinden de Grutto's, maar de Nijpelianen gruwen. Kreupele natuur. Hoe nu verder? Het antwoord is verrassend eenvoudig. Al die verschillende stromingen gaan zich niet met elkaar, maar met de Grutto bezig houden. Ieder op zijn eigen gebied en vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. ... we hebben alle categorieën keihard nodig als we in de volgende eeuw nog Grutto's willen tegenkomen.”

De filosoof (Achterhuis)

In het debat fungeert, volgens Achterhuis, de Grutto vooral als een symbool voor de natuur. “De diametraal tegengestelde visies op deze vogel staan voor totaal uiteenlopende definities van wat onder natuur moet worden verstaan. ... Uiteindelijk gaat het om niets minder dan de vraag welk soort natuur wij in de volgende eeuw in ons land zullen aantreffen. In de dominante visie gaat het om “het ‘maken’ en het ‘heroveren’ van de natuur.” “Niet wat zich cultuurhistorisch door het omgaan van generaties Nederlanders ermee als natuur ontwikkeld heeft, maar wat de ecooloog op grond van zijn kennis als natuursysteem definieert, bepaalt volgens de hedendaagse deskundige wat er als natuur gemaakt en heroverd dient te worden. Dit maken van nieuwe, ongeschonden natuur dient dan ook zo ver mogelijk van de menselijke cultuur plaats te vinden. ... Er wordt een strakke scheiding tussen natuur en agrarisch milieu bepleit. Hier komt dan de Grutto in het spel. Want in de moderne hoogtechnologische landbouw blijkt voor deze en andere weidevogels geen plaats meer te zijn. Als natuurvogel zal hij straks alleen nog in het ... nieuw te ontwikkelen natuurgebied bij de grote rivieren een plekje kunnen krijgen, ...” “Het meest opvallend in deze visie op de natuur is dat het verdwijnen van de Grutto uit het overgrote deel van het Nederlandse landschap gelegitimeerd lijkt te worden met de aanwezigheid van Zeearenden (en een restant Grutto's) in de uiterwaarden van de grote rivieren.” De voortdurende verhoging van de agrarische productie “lijkt een vast gegeven achter de ideeën van de moderne natuurontwikkelaar. ... Vogels en andere dieren, planten en landschap moeten hier kennelijk voor wijken.” “De Grutto in de uiterwaarden wordt zo uiteindelijk bekostigd uit de opbrengstverhoging van de landbouw waar de Grutto's dicht bij huis voor moeten wijken. Door de laatstgenoemde Grutto's als ‘cultuurartefacten’ en de eerste als ‘echte’ en ‘eigenlijke’ natuur te benoemen wordt deze gang van zaken niet alleen gelegitimeerd, maar actief bevorderd.” Een minder heersende visie verzet zich tegen de scheiding van natuur en landbouw. Hierin gaat het om de vraag hoe de agrariër kan bijdragen aan natuur, het welzijn van dieren en een aantrekkelijk landschap.

Bronnen: ²⁸⁸

meeste natuurbeschermers willen de regelingen handhaven, hoewel ze twijfelen aan de effectiviteit ervan.

Een ander instrument, dat steeds meer toepassing vindt, is de beheersovereenkomst. In een beheersovereenkomst wordt een boer gecompenseerd en zelfs beloond voor het doen en laten van bepaalde activiteiten. Natuurbeschermers willen de beheersovereenkomst handhaven of enigszins aanpassen. Het Wereldnatuurfonds wil er van af. Boeren willen belangrijke aanpassingen. Het beloningssysteem moet meer afgestemd worden op het resultaat van hun inspanningen.

Veel discussie is er over het instrument van resultaatbeloning of natuurproductiebetaling. Het idee is dat een boer niet alleen gewassen en vee kan produceren, maar ook natuur zoals weidevogels of flora en fauna van slootkanten en akkerranden. Boeren zouden moeten worden betaald voor dat product. In een beheersovereenkomst zijn de activiteiten (middelen) van de boer geregeld, de beloning is constant en slechts in algemene zin gekoppeld aan het resultaat van zijn beheer. In de natuurproductie strategie zijn de activiteiten (middelen) vrij en de beloning is direct gekoppeld aan het resultaat. De beloning zou de vorm kunnen aannemen van minder planregels in de ruimtelijke ordening, meer flexibiliteit in milieuvergunningen of 'boerenland in boerenhand'. Boeren geven de voorkeur aan een financiële beloning. Omdat de resultaten van hun inspanningen onzeker zijn, willen sommige boeren het systeem van beheersovereenkomsten handhaven of een basisvergoeding voor specifieke activiteiten ontvangen. Er lopen diverse experimenten. Alle natuurbeschermers zijn positief, behalve het Wereldnatuurfonds. Strategische opties zijn de hoeveelheid resultaat die voor beloning in aanmerking komt (alles of slechts bepaalde soorten en aantallen) en de kwestie of inspanningen beloond moeten worden naast resultaten of niet. Voor natuurproductiebetaling kan worden ingevoerd, moeten nog een aantal problemen worden opgelost, zoals de selectie van speciale soorten en biotopen voor beloning, de prijs per eenheid resultaat, monitoring en controle.

De kwestie of alle resultaten beloond moeten worden of slechts resultaten boven een basiskwaliteit is dezelfde als de kwestie van de zorgplicht. Natuurbeschermers vinden dat boeren een zekere zorgplicht voor de algemene natuur hebben, waarvoor niet betaald hoeft te worden (Raad voor het Natuurbeheer, 1995). Sommige boeren accepteren een dergelijke zorgplicht, wat blijkt uit hun vrijwillige zorg voor de natuur op hun bedrijf. Anderen willen dat niet accepteren en eisen een beloning voor al hun inspanningen of resultaten. Verwant met het idee van een zorgplicht is het idee van een goede agrarische praktijk, dat een zekere onbetaalde zorg voor de natuur impliceert. Engeland had al een code voor een goede agrarische praktijk (Ministry of AFF, 1991). De discussie over deze concepten is dan juist begonnen.²⁹⁰

Financiering vanuit het natuurbeleid of andere bronnen

Alle deelnemers aan het debat zijn er voor om nieuwe financieringsbronnen te zoeken bij de regering en Europese instanties of op regionale markten als recreatie en toerisme. Een discussiepunt is de financiering van agrarisch natuurbeheer vanuit de bestaande middelen voor het natuurbeleid. Dit budget is hoofdzakelijk (90% volgens het

Natuurbeleidsplan) bestemd voor de EHS. Natuurbeschermers zijn sterk tegen herbestemming van het bestaande budget voor het natuurbeleid, het Wereldnatuurfonds wil zelfs het budget voor beheersovereenkomsten overhevelen naar natuurontwikkeling. Boerenorganisaties daarentegen eisen gelden van het natuurbeleid op voor agrarisch natuurbeheer op de boerderij.

Wel of geen EHS

De discussie over de herordening van het natuurbudget kent vele verschillende argumenten. Een daarvan betreft de implementatie van de EHS. Natuurbeschermers willen de doelen en hulpbronnen voor de realisatie van de EHS handhaven. Zij steunen agrarisch natuurbeheer, maar niet ten koste van de EHS. Boeren daarentegen proberen het EHS beleid te veranderen ten gunste van agrarisch natuurbeheer, binnen of buiten de EHS. Verwante kwesties betreffen het eigendom van land bestemd voor natuur (natuurorganisaties of boeren), de functies van natuurgebieden (scheiden of verweven), de beheersdoelen (gegeven of ter discussie), de beheerders (professionele natuurorganisaties of boeren) en de deskundigheid van boeren met betrekking tot natuurbeheer (aan- of afwezig). Omdat deze argumenten betrekking hebben op de EHS, ga ik daar niet verder op in. De richting van dit debat zou echter wel van invloed kunnen zijn op het debat over agrarisch natuurbeheer.

5.6 Discussie en conclusie

Twee debatten

De twee debatten zijn duidelijk onderscheiden in onderwerp, deelnemers en arena. Logischerwijs kun je een verband verwachten, agrarisch natuurbeheer is immers een belangrijke input voor de algemene natuurkwaliteit en de normering van de algemene natuurkwaliteit zal richting geven aan het agrarisch natuurbeheer. Toch zijn de debatten in dit opzicht niet geheel symmetrisch. In de bijdragen over algemene natuurkwaliteit wordt, hoewel dat niet in de analyse is betrokken, wel aandacht besteed aan boeren als een partij die bij de zorg voor de algemene natuurkwaliteit moet worden betrokken. Omgekeerd wordt in het debat over agrarisch natuurbeheer nauwelijks aandacht besteed aan de gewenste kwaliteit van de natuur op de boerderij, anders dan aan de kwestie of het wel of geen natuur is. Dat debat gaat vooral over het belang van agrarisch natuurbeheer - natuur of cultuur -, de wijze van aansturing en de financiering.

De debatten hebben inderdaad gevolgen voor elkaars object. De strategische opties voor de algemene natuurkwaliteit hebben consequenties voor het agrarisch natuurbeheer en omgekeerd, de strategische opties voor agrarisch natuurbeheer hebben consequenties voor de algemene natuurkwaliteit. Een veel voorkomende opvatting in het debat over algemene natuurkwaliteit is dat de minimumnorm voor algemene natuurkwaliteit voor elke grondeigenaar en/of beheerder verplicht is en dat deze geen finan-

ciële beloning krijgt voor het voldoen aan die norm. Die norm valt onder de zorgplicht, een aspect van het debat over agrarisch natuurbeheer. Daarentegen heeft de opvatting dat normen voor de natuurkwaliteit niet nodig/gewenst zijn en dat de beheerder vooral technieken aangereikt moet krijgen heel andere gevolgen. De keuzen in het debat over agrarisch natuurbeheer hebben uiteraard gevolgen voor de natuurkwaliteit op de boerderij. Erkenning van de natuur op de boerderij als natuur ondersteunt het belang van agrarisch natuurbeheer en de claim voor hulpbronnen daarvoor, uit de natuurpot of uit andere bronnen. Erkenning van het belang van agrarisch natuur biedt gunstiger condities voor de algemene natuurkwaliteit dan wanneer die erkenning achterwege blijft. De verschillende wijzen van sturing kunnen gevolgen hebben voor de participatie van boeren en daarmee voor het totale natuurresultaat in het agrarisch gebied. Een herverdeling van het natuurbudget ten gunste van agrarisch natuurbeheer zal de tegenstelling in natuurkwaliteit tussen de EHS en het witte gebied kunnen verminderen.

De asymmetrie van het debat wordt nog versterkt door de participatie in het debat. Hoewel ik dat niet heb onderzocht, is de participatie in het debat over agrarisch natuurbeheer veel groter dan in het debat over de algemene natuurkwaliteit. Ook de arena waarin dat debat gevoerd wordt is veel groter. Als hierover al een conclusie getrokken kan worden, dan wellicht deze dat in Nederland het debat over natuur en landbouw in deze periode meer gaat over belangen, de verhouding daartussen en de regulering daarvan, dan over kwaliteit. Inmiddels heeft het natuurbeleid gekozen voor outputsturing met behulp van beheerspakketten, niet alleen in natuurgebieden maar ook in het gebied buiten de EHS (Ministerie van LNV, 2000). Wellicht dat de brede erkenning die het belang van een goede algemene natuurkwaliteit in het landelijk gebied en het belang van agrarisch natuurbeheer in de jaren negentig kregen, die concentratie op kwaliteit rond de eeuwwisseling mogelijk heeft gemaakt. Vooral nog is dat natuurbeleid beperkt tot een kwart van het landelijk gebied buiten de EHS.

Ambivalenties

De controversen in de debatten over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer weerspiegelen belangrijke ambivalenties:

1. Of natuur op de boerderij 'natuur' of 'cultuur' genoemd mag worden lijkt een abstracte kwestie. Maar de controverse wijst op verschillende visies op natuur en ligt ten grondslag aan andere controversen. Het Wereldnatuurfonds wil natuur op de boerderij niet als natuur erkennen en het beheer ervan niet steunen. Andere natuurorganisaties zijn veel minder scherp op dit punt en steunen het beheer van dit soort natuur wel. Iets 'natuur' of 'cultuur' noemen is dus een dilemma voor natuurbeschermers.
2. De EHS lijkt natuurbeschermers te verenigen tegen de boeren. In de praktijk is dat echter niet zo simpel. Het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) is een intermediaire organisatie tussen natuurbeschermers en boeren. Zij probeert de tegenstellingen tussen hen te overbruggen. Het CLM heeft sterke bezwaren tegen een absolute prioriteit in beleid en financiering voor de EHS. Kleinere nationale en regionale natuurorganisaties delen deze bezwaren. Zij willen een meer evenwichtig be-

leid voor zowel de EHS als agrarisch natuurbeheer, waar andere natuurorganisaties zich tegen verzetten. Prioriteit voor de EHS of niet is dus een duidelijk dilemma.

3. Een goede agrarische praktijk met een zorgplicht voor natuur op de boerderij krijgt krachtige steun van natuurbeschermers, maar stelt boeren voor een dilemma. Een positieve keuze betekent dingen doen en laten waarvoor niet altijd een beloning bestaat. Bovendien kan deze praktijk schadelijk zijn voor het bedrijf als de natuur die dat oplevert vervolgens wettelijk beschermd wordt in bestemmingsplannen of milieunormen. Een keuze tegen een goede agrarische praktijk met een zorgplicht kan daarentegen schadelijk zijn voor het maatschappelijk draagvlak voor een betere landbouwpolitiek en een gemiste kans voor extra inkomsten. De keuze van de boeren kan gevolgen hebben voor de bescherming van algemene en bijzondere vormen van natuur buiten de EHS en derhalve stelt een goede agrarische praktijk ook natuurbeschermers voor een dilemma. Moeten zij bijvoorbeeld de natuur die dat oplevert wel of niet wettelijk beschermen?
4. Normen voor natuur of voor handelen is een duidelijk dilemma. Een combinatie ligt voor de hand temeer daar een natuurnorm de basis vormt voor handelingsnormen. Maar Harms (1994) maakt duidelijk dat er serieuze nadelen kleven aan natuurnormen. Niet het 'goede' (de natuurkwaliteit) moet gereguleerd worden, maar het 'slechte' (de bedreiging van de natuurkwaliteit). Goede kwaliteit heeft een pluriforme betekenis die niet in normen moet worden vastgelegd. De algemene natuur is beter af met normen voor de milieukwaliteit en met sturing van menselijke activiteiten in een natuurvriendelijke richting. De functionele basis van zijn 'klein & gewoon' strategie heeft meer potentie om een breed maatschappelijke draagvlak te verwerven dan een strategie gericht op normen voor de kwaliteit van de algemene natuur. Het nadeel van de 'klein & gewoon' strategie is de onzekerheid over de resultaten.
5. De keuze voor een kwalitatieve of kwantitatieve norm lijkt een technische kwestie. Maar de vraag is welke het meest kan rekenen op maatschappelijke steun. Het dilemma symboliseert de tegenstelling tussen een technisch-economische en een cultureel-communicatieve benadering van natuur. Kwantificering van de natuur is karakteristiek voor technische en economische praktijken, die gunstig voor de natuur kunnen zijn, maar ook schadelijk. Kwantitatieve normstelling is een stuurbaar instrument, maar het kan makkelijk leiden tot een verdeling van de algemene natuur in een bijzondere klasse waarvan het beheer wordt beloond en een algemene klasse die wordt genegeerd of zelfs bestreden. Een kwalitatieve voorstelling van de natuur past in culturele tradities en communicatieve praktijken, die gunstig kunnen zijn voor de natuur, maar zelden op een praktische manier.

Verwantschap met vroegere ambivalenties

De dilemma's waar de natuurbeschermers in de jaren negentig voor staan met betrekking tot de algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer lijken veel op de ambivalenties die herkenbaar waren in de jaren 1932 - 1972 (hoofdstuk 4). De discussies vertonen overeenkomsten met die in de jaren veertig, toen de Werkgroep voor de Cul-

tuurlandschappen (WCL) voor het eerst een strategie voor het cultuurlandschap ontwierp (zie hoofdstuk 2).

In de WCL ging de discussie onder meer over de natuur van het cultuurlandschap. Is het natuur of landschap? In de jaren negentig gaat de discussie over natuur of cultuur in het witte (agrarische) gebied. De WCL had waardering voor het cultuurlandschap, maar de aandacht ervoor zagen sommigen als een risico voor het behoud van het natuurlandschap. In de jaren negentig mag agrarisch natuurbeheer niet ten koste gaan van de EHS. Anders dan in de jaren veertig is er in de jaren negentig wel optimisme over de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer op de boerderij, maar boeren moeten zich niet bezig willen houden met het beheer van de EHS. Aan hun deskundigheid daarvoor wordt getwijfeld.

De fundamentele ambivalenties die zichtbaar waren in de jaren 1932 tot 1972 en waarschijnlijk een rol speelden in de golfbewegingen in de strategieën van de particuliere natuurbescherming, kunnen we dus terugzien in de controversen van de jaren negentig. Wel of geen samenwerking met boeren, wel of geen waardering voor de algemene natuurkwaliteit op het agrarisch bedrijf, wel of geen waardering voor de natuur buiten de EHS weerspiegelen evenzeer als de discussies uit de voorgaande periode de ambivalenties van de moderne mens versus natuur, natuur als hulpbron versus Arcadië en wilde versus idyllische natuur.

Is er dan niets veranderd? Ondanks twijfels en kritiek hier en daar is in het begin van de jaren negentig de waardering voor de algemene natuur in het agrarisch gebied onder natuurbeschermers vrij groot en erkent men het belang van agrarisch natuurbeheer op de boerderij. Ten opzichte van de jaren tachtig is er een positieve golf in de belangstelling voor het cultuurlandschap en de landbouw. De ambivalenties zijn ten dele concreter en praktischer dan in de jaren veertig en zestig. Ze hebben betrekking op het waarderen, normeren, belonen en reguleren van de algemene natuur en het beheer daarvan. Na het voorwerk hiervoor in de jaren tachtig door kleinere organisaties zoals het Centrum Landbouw en Milieu, Landschapsbeheer Nederland en regionale landbouw- en natuurorganisaties, is in het begin van de jaren negentig de discussie over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer pas echt begonnen. Hoewel er in het begin van de 21e eeuw een breed draagvlak is voor de zorg voor de natuurkwaliteit van het landelijk gebied en voor agrarisch natuurbeheer op de boerderij, is de aanwezigheid van fundamentele ambivalenties onder natuurbeschermers een waarschuwing dat dat draagvlak bij hen ook weer kan verdwijnen.

Hoofdstuk 6

Het multifunctionaliteitsprincipe in het beheer van de natuur

De cultivering van de natuur

6.1 Inleiding

Multifunctionaliteit heeft betrekking op de convergentie of integratie van functies. Het is een vaak gebruikt begrip, met name in Nederlandse discussies over de inrichting van gebouwen, ruimtegebruik, plattelandontwikkeling, landbouw en natuur- en milieubeheer. In dit hoofdstuk gaat het om multifunctionaliteit in het landbeheer²⁹¹, ofwel multifunctioneel landbeheer, waarbij natuurbeheer een van de functies is.

Multifunctioneel landbeheer is in het algemeen gebruik een slecht gedefinieerd concept. Maar dat is ook een voordeel. Door de vaagheid en openheid van het begrip en van verwante begrippen als verweving en integraal ruimtegebruik kunnen velen er mee uit de voeten in heel verschillende situaties. In de praktijk van het landbeheer werkt zo'n vaag begrip soms als een 'grens-object'. Een grens-object of 'boundary-object' is een wetenschapsdynamisch begrip dat gebruikt wordt voor 'dingen', conceptueel of fysiek van aard, die een binding mogelijk maken tussen uiteenlopende sociale groepen (Star & Griesemer, 1989; Van der Windt, 1995; Wals, 1998)²⁹². Als constructief grens-object zou multifunctioneel landbeheer een communicatief concept kunnen worden voor nieuwe vormen van inrichting en beheer van land en ruimte. Daar is dringend behoefte aan (zie o.a. Ministerie van VROM, 2000). Maar het risico van zo'n vaag begrip is dat iedereen er zijn eigen invulling aan geeft en het daardoor zijn communicatieve waarde juist verliest.

Het doel van dit hoofdstuk is om het concept multifunctioneel landbeheer af te bakenen en uit te werken tot een constructief grens-object: een algemeen concept dat bruikbaar is voor een groot aantal groepen en situaties en dat tegelijk operationeel genoeg is voor specifieke vormen van landbeheer.

Een voorlopige definitie van multifunctioneel landbeheer is landbeheer dat twee of meer functies vervult. Voorbeelden van functies zijn wonen, landbouw, transport, recreatie en natuurbeheer.

Multifunctionaliteit is een begrip waarmee een situatie, zoals een specifieke vorm van landbeheer, gekwalificeerd kan worden. In de praktijk van het landbeheer is een scala van vormen van meervoudig landbeheer ontstaan, die multifunctioneel genoemd (kunnen) worden. In het politieke domein is het een principe waarmee landbeheer gestuurd wordt (zie ook Dekker e.a., 1990). Als principe kan multifunctionaliteit toegepast worden op intensieve vormen van landbeheer, zoals landbouw, om deze multifunctioneel te maken door toevoeging van functies als recreatie en natuurbeheer. Maar het kan ook gericht worden op de mogelijkheid om natuurlijke systemen te multifunctionaliseren door toevoeging van andere functies.

Voor het doel van dit hoofdstuk wil ik een aantal vragen beantwoorden: Welke maatschappelijke ontwikkelingen dragen multifunctioneel landbeheer? Hoe verhoudt dit concept zich tot verwante begrippen? Hoe kun je het begrip afbakenen ten opzichte van monofunctioneel landbeheer? Is elke vorm van landbeheer met twee of meer functies multifunctioneel te noemen? Hoe kan je het principe operationaliseren?

In verschillende studies is al een zekere operationalisering en toepassing van het principe te vinden (o.a. Kuijer e.a., 1997; Hermans & Vereijken, 1998; RMNO, 1998b; Hillebrand & Koole, 1999; Luttik & Sprangers, 1999; Londo, 2002). Dit hoofdstuk beperkt

zich tot een meer algemene positiebepaling, verheldering, afbakening en (aanzet tot) operationalisering van het principe.

Ik analyseer eerst een aantal verwante begrippen (6.2). Vervolgens behandel ik een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waardoor multifunctioneel landbeheer wordt gedragen (6.3 en 6.4). Dan analyseer ik een vorm van landbeheer waarin multifunctionaliteit een duidelijke rol speelt: bosbeheer (6.5). Tenslotte ontwikkel ik een kader voor operationalisering van het concept (6.6 en 6.7).

6.2 Een familie van begrippen

Je zou kunnen zeggen dat multifunctioneel landbeheer zo oud is als de mens. De vroege geschiedenis van de mensheid is wel getypeerd als een symbiose van de mens en zijn activiteiten met de aarde en de natuur. Economie, arbeidsdeling, moderne wetenschap en technologie hebben geleid tot een scheiding van functies. Na de tweede wereldoorlog hebben de schaalvergroting en intensivering in de verstedelijking, in het transport en in de landbouw de scheiding van functies vergroot en tegelijk zichtbaar gemaakt. Schaalvergroting en intensivering van sommige functies hebben andere functies als natuur, landschap en milieu aangetast en deze kwaliteiten verdrongen naar de marges van de functionele ruimte. Dat riep verzet op en leidde tot natuur-, landschap- en milieubescherming. Bovendien nam de behoefte aan een goede kwaliteit van natuur, landschap en milieu toe, juist dankzij de welvaart die mede een product was van de schaalvergroting en intensivering. In die context is multifunctioneel landbeheer een belangrijk principe geworden. Multifunctioneel landbeheer is dus weer terug in de geschiedenis, maar nu als een mogelijkheid en behoefte.

Na de tweede wereldoorlog heeft een aantal principes, die identiek of nauw verwant zijn aan multifunctioneel landbeheer, op verschillende terreinen een rol gespeeld. Een beperkte rol omdat over het algemeen monofunctioneel landbeheer domineerde. Verwante begrippen in de Nederlandse literatuur zijn onder meer: het halfnatuurlijke landschap, multifunctionele natuur, het multifunctionele of meervoudig gebruikte bos, extensieve landbouw, geïntegreerde landbouw, agrarisch natuurbeheer, multifunctionele landinrichting, verweving, meervoudig ruimtegebruik, medegebruik, integraal ruimtegebruik, win-win situaties, multifunctionele bodem en integraal waterbeheer. In bijlage 6 is een overzicht en beschrijving van deze begrippen opgenomen.

Het begrip multifunctioneel en de verwante begrippen meervoudig, verweven en geïntegreerd worden in een scala van werkvelden gehanteerd. Steeds hebben deze begrippen betrekking op een combinatie van vormen van gebruik van natuur, land, milieu of ruimte. Er lijkt geen vruchtbaar criterium aanwijsbaar waardoor deze begrippen duidelijk van elkaar gescheiden kunnen worden. Halfnatuur is multifunctionele natuur en dat is natuur die verweven of geïntegreerd is met andere functies. De combinatie van landbouw en natuur wordt zowel verweven, geïntegreerd, extensief als multifunctioneel genoemd. Ruimtegebruik kan verweven, geïntegreerd, meervoudig of multifunctioneel zijn. De begrippen multifunctioneel, meervoudig, verweving en integraal (geïntegreerd) zijn dus min of meer uitwisselbaar. Ik zal het begrip multifunctioneel gebruiken als een begrip dat al deze verwante begrippen omvat.

Het principe is op vele manieren uitgewerkt. Deze operationalisatie lijkt niet zozeer bepaald door de terminologie als wel door het werkveld waarin het gebruikt wordt. Meestal gaat het om een principe dat richting geeft aan het handelen. Integraal ruimtegebruik is een sturingsprincipe, geïntegreerde landbouw is een zoekstrategie voor het combineren van landbouw met natuur- en milieubeheer (en sociale doelen). Het multifunctionele natuurdoeltype daarentegen is zeer concreet kwalitatief en kwantitatief gedefinieerd.

Meestal gaat het om actuele functies, maar een multifunctionele bodem is een (schone) bodem die in potentie alle mogelijke functies kan vervullen. De ruimtelijke schaal varieert van het perceel tot de regio. De tijdschaal wordt zelden gedefinieerd. Functies functioneren bijna steeds gelijktijdig, hoewel ook volgtijdelijk landbeheer wordt genoemd (de vierde dimensie van ruimtegebruik). De begrippen worden zowel aan beheer en gebruik (proces) als aan land (input, output) toegekend. Zo spreekt men zowel van integraal ruimtegebruik als van de multifunctionele bodem en het multifunctionele bos.

De aandacht voor deze familie van begrippen is toegenomen en veranderd. Het begon in de jaren vijftig met de erkenning dat natuur ook andere functies kan hebben, mits deze passen binnen het natuurbeheer. Later volgden bosbouw (jaren vijftig) en landbouw (vanaf 1975) welke functies gecombineerd moesten worden met onder meer natuurbeheer. In de ruimtelijke ordening kwam het concept van pluriforme ontwikkeling en verweving van functies op in de jaren zestig en zeventig, gericht op het vinden van meer ruimte voor natuur en landschap. In het milieubeheer werd in de jaren tachtig het concept multifunctionaliteit voor waterkwaliteit en bodem uitgewerkt en kwam eveneens het begrip integratie op de agenda (Boersema & Kwakernaak, 1993). De laatste jaren staan integratie, combinatie en multifunctionaliteit hoog op de politieke agenda in bijna alle werkvelden.

Het principe is echter niet alleen steeds belangrijker geworden. Soms nam de aandacht ervoor af of kreeg het een andere betekenis. In het natuurbeheer domineerde in de jaren negentig het concept van een monofunctionele (wilde) natuur en pas sinds kort komt het idee van een gebruiksnatuur weer op. Maar in de jaren negentig werden ook de concepten half-natuurlijk en multifunctioneel geoperationaliseerd en geformaliseerd in natuurdoeltypen (Bal e.a., 1995). In de ruimtelijke ordening is het principe van verweving in de jaren tachtig minder belangrijk dan in de decennia daarvoor en daarna. Ging het in dit werkveld aanvankelijk vooral om meer ruimte voor natuur en landschap, integraal ruimtegebruik is nu vooral efficiënt ruimtegebruik. In het milieubeheer is het belang van het concept multifunctionele bodem intussen sterk gevalueerd. In zowel de bosbouw als de landbouw was het principe multifunctioneel landbeheer aanvankelijk vooral beheersmatig (methodisch) uitgewerkt, nu ligt veel meer de nadruk op het resultaat.

Na 1945 is dus een familie van concepten voor multifunctioneel landbeheer in de sfeer van natuurbeheer, ruimtelijke ordening, bos- en landbouw en milieubeheer tot ontwikkeling gebracht. Meestal gaat het om een principe, met veel variatie in ruimte- en tijdschalen, waarvoor de belangstelling wisselt.

6.3 Ontwikkelingen naar multifunctioneel landbeheer

De ontwikkeling naar een meer multifunctioneel landbeheer, zoals hiervoor geschetst voor de afgelopen decennia, zal voorlopig van belang blijven. Volgens Harvey (1990) gaat de overgang van de moderne naar de postmoderne maatschappij gepaard met een versnelde tijd-ruimte compressie, waardoor ruimtelijke en temporele grenzen vervagen. Door nieuwe transport- en communicatiemogelijkheden is in toenemende mate alles overal en op elk moment mogelijk. Als reactie op deze tijd-ruimte compressie wordt de kwaliteit van de plek steeds belangrijker. Concurrentievoordelen worden gezocht in verschillen in plek. De stelling van Harvey zou je kunnen samenvatten als: er is geen gebrek aan ruimte, maar aan ruimtelijke kwaliteit.

Multifunctioneel landgebruik kan meer verschillende ruimtelijke kwaliteiten benutten dan monofunctioneel landgebruik. Aanhakend bij Harvey's theorie zou de ontwikkeling naar multifunctioneel landbeheer dus kunnen voortkomen uit de tendens plekgebonden kwaliteiten te willen exploiteren in een toenemende globalisering van de productie- en consumptieruimte. Het landelijk gebied heeft daarbij kwaliteiten die in steden steeds moeilijker of alleen tegen relatief hoge kosten te verwerven zijn, met name ruimte en groen. Het landelijk gebied is dan ook een aantrekkelijke vestigingsruimte geworden voor stedelijke activiteiten in de z.g. overloopgebieden (VROM-raad, 1999).

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) (Raad voor het Landelijk Gebied, 1997) ziet een aantal maatschappelijke trends in deze richting, waaronder een verbrede plattelandsontwikkeling en een toenemende herwaardering voor de 'oude waarden' op het platteland. De RLG verwacht - opnieuw - een verweving van functies door een beleid gericht op agrarisch natuurbeheer en recreatief medegebruik van natuur- en landbouwgebieden. Een toenemende vraag naar natuurlijke en milieuvriendelijke producten zal ertoe leiden dat het landelijke gebied 'nuts-functies' (levering van voedsel, drinkwater, energie en recycling van afvalstoffen) gaat vervullen. Verweving van functies is daarbij het sleutelwoord. De RLG verwacht (en wenst) mede op grond van deze trends in de 21e eeuw een multifunctionele landbouw, een landbouw die drager is van natuur, landschap en milieu, en een natuur met vele gezichten. Een dergelijke ontwikkeling van het landelijk gebied is mogelijk door de wijze waarop in Nederland het landelijk gebied wordt beheerd. Conserveren en creëren, combineren van ontwikkelingen en compromissen sluiten zijn karakteristieken van de Nederlandse manier van omgaan met het landelijk gebied. Combineren is een 'way of life' geworden, volgens de RLG.

In het politieke domein in Nederland (en daarbuiten) wordt multifunctioneel landbeheer gestimuleerd. De tendens lijkt te zijn: hoe integraler hoe beter. In het overheidsbeleid is sprake van een toenemende (externe) integratie van beleidsterreinen, met name milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening. Dat komt tot uiting in thema's als ecologische normstelling (Van der Schraaf & Nieuwdorp, 1990), geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid (Ministerie van VROM, 1989) en ecologische modernisering (Ministerie van LNV e.a., 1997). Een van de thema's van ecologische modernisering is integraal ruimtegebruik (RMNO, 1997, 1998a en 1998b). In de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening is het combineren van functies, zoals natuur, recreatie, landbouw en water, een belangrijke interventiestrategie om het probleem van het ruimtetekort op te lossen (Ministerie van VROM, 2000). Het ministerie van LNV stimuleert de 'verbre-

ding' van een deel van de landbouw met nieuwe functies of nieuwe combinaties van functies op het boerenbedrijf (Ministerie van LNV, 1995; 1997; 1998; 2000). Zowel de land- en tuinbouworganisatie LTO-Nederland als de natuurbeschermingsorganisatie Stichting Natuur en Milieu willen tenminste gedeeltelijk een meer verbrede landbouw (Stichting Natuur en Milieu e.a., 1997; LTO-Nederland, 1997).

In deze politieke wil tot multifunctionalisering van de ruimte gaat het vooral om een verbreding van de diverse vormen van ruimtegebruik met natuur- en milieubeheer (en recreatie). Maar het principe wordt ook in omgekeerde richting gebruikt. Steeds meer is te horen dat de natuur diverser, multifunctioneler of toegankelijker moet worden en dat er behoefte is aan gebruiksnatuur (Raad voor het Landelijk Gebied, 1997; Stichting Natuur en Milieu e.a., 1997; Ministerie van VROM, 1998; Ministerie van LNV, 1998, VROM-raad, 1999; Ministerie van LNV, 2000).

Multifunctioneel landbeheer speelt ook op Europese en mondiale schaal. De EU wil een verdergaande hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het kader van Agenda 2000, gericht op een multifunctionele, duurzame en concurrerende landbouw. Plattelandsontwikkeling wordt zelfs de tweede peiler van het GLB (EC, 2000). Mondiaal gezien past aandacht voor het multifunctionele karakter van de landbouw en het landgebruik in het kader van de ontwikkeling naar een duurzame landbouw en de rurale ontwikkeling zoals vastgelegd in Agenda 21 (Doran e.a., 1999).²⁹³

Lagendijk & Wissershof (1999b) noemen de groeiende aandacht voor meervoudig ruimtegebruik een paradigmawisseling, een 'fundamentele verandering in het denken'. Maar de relevantie van deze politieke wil tot multifunctionalisering is vooralsnog onzeker. Er zijn ook tegengestelde tendensen, die kunnen leiden tot een terugkeer naar het proces van monofunctionalisering, zoals dat in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog in het landelijk gebied heeft geheerst. Integraal ruimtegebruik zal niet vanzelf tot stand komen, volgens Bouwer (1998). Bouwer vindt dat integraal ruimtegebruik dan ook via overheidsbeleid zijn beslag moet krijgen. De huidige trend naar verminderde sturing, decentralisatie en marktwerking is niet positief voor een sterkere verweving van natuur en andere maatschappelijke functies. Ook Volker (1998) lijkt geen autonome integrale ontwikkeling te verwachten. Hij voorziet verdergaande schaalvergroting en concentratie van bedrijven en een doorgaande optimalisering van het grondgebruik met als gevolg 'scheiding' van functies.

De VROM-raad (1999) laat zelfs nadrukkelijk een tegengeluid horen. Hoewel zij kansen ziet voor verbrede landbouw en combinatie van natuur met andere functies zoals recreatie en waterbeheer, is zij niet optimistisch over de mogelijkheden voor een verbrede landbouw. Zij kiest voor scheiding van grondgebonden landbouw en natuurbeheer in grote ruimtelijke eenheden. De roep om meer gebruiksnatuur heeft vooral betrekking op natuur in en in de omgeving van de steden en op het boerenbedrijf. Die roep geldt vooralsnog niet of nauwelijks voor het grootste natuurproject in Nederland, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De natuurbeschermingsorganisaties willen de EHS vooralsnog primair reserveren voor de (functie) natuur (Bussink, 1998).

Er zijn dus theoretische aanwijzingen voor een ontwikkeling naar een multifunctioneel gebruik van de ruimte, en er zijn politieke en maatschappelijke tendensen in die richting, waarbij de natuur meer kansen krijgt en de natuur zelf gebruiksvriendelijker wordt. Er zijn echter ook tegengeluiden.

6.4 Multifunctionaliteit in de landbouw en het natuurbeheer

Landbouw

Na en periode waarin de landbouw zich monofunctioneel, op voedselproductie gericht ontwikkelde, verwachten diverse auteurs een meer multifunctionele landbouw in de toekomst. Maar over de omvang ervan verschillen de verwachtingen. Belangrijke indicatoren voor deze ontwikkeling zijn de diversificatie van de boerenbedrijven, de maatschappelijke behoefte aan multifunctionele landbouw en het draagvlak onder boeren.

Allereerst de diversificatie van de boerenbedrijven. De diversificatie betreft de bedrijfsstijlen, waaronder bedrijfsstijlen met een diversiteit aan activiteiten (pluri-activiteit) op het bedrijf (Van der Ploeg, 1997). Volgens Van der Ploeg neemt de diversiteit toe en deze diversificatie strekt zich ook uit tot de natuur op het bedrijf: meer diversiteit in gewassen en vee en in soorten en landschappen. De diversificatie in de landbouw wordt ook gesignaleerd door Van den Ham, Versteegen & Greven (1998). Volgens Hillebrand & Koole (1999) heeft bijna 10% van de agrarische ondernemers zijn bedrijf met een of meer activiteiten verbreed, waaronder 3% met natuurproductie/-beheer en 3% met agrotourisme. Een verbreed bedrijf heeft vaker biologische productie, een lagere intensiteit grondgebruik en relatief vaak gemengde productie. Verbrede bedrijven komen relatief vaak voor in gebieden met verblijfsrecreatie, met waardevolle landschappen en in de buurt van de EHS. De 'Atlas van een vernieuwend platteland' (1997) geeft een beeld van de vele initiatieven tot verbreding van de landbouw.

Ten tweede, Hermans & Vereijken (1998) zien een grote landelijke behoefte aan multifunctionele landbouw. Op basis van gebiedskenmerken voor de behoefte aan strategische voorraden (hoeveelheid natuur), de behoefte aan leefomgeving (inwoners en recreatie van niet-inwoners) en de behoefte aan productie (lage toegevoegde waarde) zien zij overal in Nederland een behoefte aan natuur, ofwel als buffervoorraad ofwel als agrarische natuur. In 12% van het landbouwareaal is volgens hen een grote behoefte aan multifunctionele landbouw zowel vanuit de productie als vanuit de leefomgeving van eigen inwoners of recreatie van niet-inwoners. Bij een wat ruimere selectie geldt de behoefte aan multifunctionele landbouw voor 27% van het landbouwareaal.

Ten slotte, onder boeren is een groeiend draagvlak voor agrarisch natuurbeheer, zoals blijkt uit een toenemende participatie (RIVM e.a., 2000).

Er is een omslag in het denken over de landbouw, maar de ontwikkeling naar verbreding is nog broos. Boeren met belangstelling voor verbreding met agrarisch natuurbeheer zijn vooral bang voor onzekerheid door onder meer planologische schaduwwerking (Van den Ham & Van der Schans, 1999). Volgens Hillebrand & Koole (1999) is het perspectief voor verdere verbreding onder boeren beperkt.

De verwachting van Van der Ploeg dat de diversificatie zal toenemen is eenzijdig en wellicht meer wens dan verwachting. Enerzijds is de diversificatie in de bedrijfsstijlen een diversificatie binnen het proces van een verdergaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw. Een deel van de huidige diversiteit, de huidige kleinschalige en extensieve bedrijven, verdwijnt (Van der Ploeg, 1997). Bovendien neemt de agro-biodiversiteit, de genetische en soortdiversiteit van gewassen en vee, af (Rathenau Instituut,

1998). Hetzelfde geldt voor de natuurlijke biodiversiteit van wilde planten en dieren (RIVM e.a., 1997).

Het proces van diversificatie is zelfs wellicht omkeerbaar. Koning (1998) sluit niet uit dat in de toekomst de ontwikkeling van de landbouw stagneert, terwijl de vraag blijft toenemen. De pluri-actieve landbouw zal daardoor weer afnemen ten gunste van de hoog-productieve monofunctionele landbouw. En van een verwante ontwikkeling als ecologische modernisering in de landbouw is, volgens Frouws & Mol (1997), de uitkomst onzeker. Ecologische modernisering moet volgens hen concurreren met verdergaande economische modernisering en andere claims op de landbouw, zoals aandacht voor dierenwelzijn, weerstand tegen genetische modificatie, aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en derde wereld problemen.

Natuurbeheer

Net als voor de landbouw kan ook voor de natuurbescherming een diverse ontwikkeling verwacht worden, met enerzijds de ontwikkeling van een grootschalige wildernisnatuur en anderzijds de ontwikkeling van een veelvormige gebruiksnaatuur (Raad voor het Landelijk Gebied, 1997). Er zijn drie indicatoren die deze diversificatie kunnen illustreren: de diverse praktijk van het natuurbeheer, de vraag van de consument naar multifunctionele natuur en de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming.

Allereerst de diverse praktijk van het natuurbeheer. De natuur in Nederland is divers, variabel en in zekere mate onvoorspelbaar. Om dat te behouden is een zekere ambachtelijkheid nodig. Je kunt dan ook een diversiteit aan vormen van natuurbeheer verwachten, zelfs in overeenkomstige gebieden. Zoals in de landbouw gesproken wordt van bedrijfsstijlen (Hebinck & Van der Ploeg, 1997), zou je in het natuurbeheer kunnen spreken van natuurbeheersstijlen.

Deze diversiteit doet zich ook voor. Zo hebben terreinbeheerders heel verschillende opvattingen over natuurontwikkeling (Gravendeel & Van Grootveld, 1995). Zij hanteren uiteenlopende opvattingen over zowel de inrichting als het beheer van natuurontwikkelingsgebieden. Een deel wil dergelijke gebieden niet beheren, een deel tijdelijk en een deel permanent.

Van natuurontwikkelingsgebieden verwacht je niet dat ze multifunctioneel zijn. Natuurontwikkeling is gericht op de realisatie van wilde natuur, waarmee de mens op termijn in principe geen bemoeienis heeft. Tegenover de natuurontwikkelingsvisie staat de functionele natuurvisie, waarin een multifunctionele natuur een plaats heeft (Van Amstel e.a., 1988). Maar het belang van een wilde natuur wordt steeds meer gerechtvaardigd met andere waarden dan die natuur alleen. Volgens Van Baalen (Ministerie van LNV) (1995) bieden natuurontwikkelingsprojecten goede kansen voor functiecombinaties van de natuur met andere sectoren, zoals landbouw, defensie, grondstofwinning en recreatie. SBB streeft naar integratie van de functie natuur met andere functies als houtproductie, landschap en recreatie (De Hullu, 1995). Uit de analyse van 24 natuurontwikkelingsplannen van verschillende terreinbeherende organisaties (SBB, Natuurmonumenten en de gezamenlijke Provinciale Landschappen) blijkt dat deze organisaties andere functies dan alleen de natuurfunctie aan hun natuurontwikkelings-

projecten hebben toegewezen (Feuerstein, 1997). Behalve natuur, recreatie, landschap en cultuurhistorie zijn ook draag- en productiefuncties in de plannen opgenomen, zoals bebouwing, infrastructuur, waterwinning en verder productie die voortkomt uit het beheer (hout, maaisel) of de inrichting van het terrein (grind). Gemiddeld bevatten de natuurontwikkelingsplannen behalve de natuurfunctie vier tot vijf extra toegekende functies. Aan de hand van de definitie van multifunctioneel landbeheer en gelet op het aantal en de aard van de toegekende functies, zouden de onderzochte plannen voor natuurontwikkeling multifunctioneel genoemd kunnen worden.

In het bosbeheer lijken ook verschillende bedrijfsstijlen voor te komen (Wijnia & Houwaard, 1995). Wijnia & Houwaard vonden onder beheerders van Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, Staatsbosbeheer (SBB) en particuliere bosbeheerders duidelijke elementen van stijlvorming in het beheer. Deze stijlvorming weerspiegelt de verscheidenheid in de praktijken van de bosbouwbeoefening. Zij onderscheiden de 'klapstoelbeheerder' voor wie natuur(ontwikkeling) de hoofddoelstelling is, naast behoud van landschappelijke waarden. Deze stijl is te vinden bij de beheerders van Natuurmonumenten. De multifunctioneel georiënteerde stijl van de 'pragmaticus', te vinden bij de beheerders van de Provinciale Landschappen en SBB, is gericht op zowel natuur en landschap, als op recreatie/belevingswaarde en houtproductie. Tenslotte zijn er de 'traditionele' en de 'intensieve' beheerder, die op verschillende wijzen de multifunctionele combinatie van belevingswaarde, houtproductie en jacht nastreven. Deze stijl vindt je vooral onder particuliere beheerders. Zelfs de beheersstijlen van de natuurbeheerders - Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer - verschillen dus.

Volgens Luttk & Sprangers (1999) zit Nederland ondertussen 'boordevol' functiecombinaties, met natuur als een van de functies. Zij hebben 300 praktijkvoorbeelden geïnventariseerd en voor een aantal functies trends ingeschat. Functiecombinaties die de maatschappelijke wind in de rug hebben zijn combinaties van natuur met respectievelijk landbouw, recreatie, wonen, waterberging, waterwinning, oppervlaktedelfstoffenwinning en CO₂-vastlegging. Multifunctioneel natuurbeheer zal volgens hen een trend worden.

Ten tweede, de vraag van de consument naar multifunctionele natuur. Hidding (1998) verwacht een kritische houding ten aanzien van natuurontwikkelingsprojecten op regionaal niveau. In veel gevallen zal er een voorkeur bestaan voor die vormen van natuur, welke 'verhalen van de geschiedenis van de plek'. Hoewel er bij velen wel degelijk een grote waardering bestaat voor 'wilde' natuur, is het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling van een dergelijke natuur in de eigen omgeving beperkt. Zij ziet een perspectief voor integratie en verweving van landbouw en natuur. Evenals een perspectief voor een natuur die zich voegt in het 'regionale verhaal'.

Multifunctionele natuur kan rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak. Uit een landelijk onderzoek van het DLO-Staring Centrum blijkt dat Nederlanders een breed natuurbeeld hebben (Bervaes e.a., 1997). Zij zien niet alleen ongerepte natuur als natuur, maar ook vele andere vormen van flora en fauna. Een meerderheid ziet het landschap, bossen, bosjes/houtwallen, weilanden, weidevogels, akkeronkruiden en stadsvogels als echte natuur. Natuur kan vele functies vervullen, waaronder recreatie en landbouw, en de meerderheid vindt deze functies ook (zeer) belangrijk. Men vindt vooral de z.g. immateriële functies belangrijk, zoals gezondheid en intrinsieke waarde. Wel-

is waar vindt 92% de intrinsieke waarde van de natuur belangrijk, maar slechts 17% vindt deze 'functie' belangrijker dan alle andere functies. Als men 100 miljoen gulden zou mogen besteden aan verschillende vormen van natuur, zou de grootste post voor natuurreservaten zijn (bijna 30 miljoen). Maar meer dan 70 miljoen zou besteed worden aan de natuur in bossen, recreatiegebieden, stedelijke en agrarische natuur.

Ten derde de strategie van de particuliere natuurbescherming. De strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland (zie hoofdstuk 4) kende tussen 1930 en 1970 een patroon waarin onder meer bepaalde natuurvisies elkaar afwisselden in dominantie. De particuliere natuurbescherming varieerde haar strategie onder meer tussen een brede natuuropvatting, waarin het cultuurlandschap een plaats had, en een smalle (ongerepte) natuuropvatting. Een dergelijke dynamiek is nog steeds relevant. De afgelopen twee decennia domineerde de wildernisvisie de agenda en een deel van de beheerspraktijk. De huidige pleidooien voor meer gebruiksnatuur lijken te wijzen op een strategische wending in de richting van een meer functionele natuur (zie hoofdstuk 7).

De genoemde factoren geven wel een tendens aan naar een diverse natuurbescherming, maar geen zekerheid over hoe divers de natuurbescherming en de natuur er over enige tijd uit zullen zien. De particuliere natuurbescherming wil het natuurontwikkelingsproject van de EHS voortzetten en deze reserveren voor cultuurhistorische (klassieke) en wildernis natuur (Bussink, 1998). De wildernisnatuur heeft bovendien een groot voordeel. Het is een eenvoudig concept dat zich goed laat verbeelden en aantrekkelijk is voor de media. Het lijkt goed te passen in de postmoderne cultuur.

De ontwikkelingen naar een gebruiksnatuur en een multifunctionele landbouw sluiten op elkaar aan, omdat een deel van de multifunctionele natuur door de landbouw geproduceerd zal worden. Beide ontwikkelingen passen in de tendens tot vernieuwing van het platteland en een meer integrale ontwikkeling van het landelijk gebied. De ontwikkeling naar multifunctionalisering is derhalve een algemene ontwikkeling. Onduidelijk is echter hoe sterk deze ontwikkeling zal zijn ten opzichte van de andere ontwikkelingen naar een verdergaande functiescheiding van natuur, landbouw, ruimte en landelijk gebied.

Kansen en risico's

Multifunctioneel landbeheer is geen doel op zich, maar een middel tot bepaalde doelen en behoeften. In de economische sfeer is het een middel voor benutting van extra potenties van het land. Bijvoorbeeld de benutting van extra hulpbronnen (natuur), bijzondere milieukwaliteiten (water), de derde dimensie (onder- en bovengrondse ruimte) en de vierde dimensie (tijd) van de ruimte (Lagendijk & Wissershof, 1999a). Multifunctioneel landbeheer is ook een antwoord op veranderende behoeften van consumenten aan 'groenere' producten en een 'groene' ruimte.

In de politieke sfeer is multifunctioneel landbeheer een middel om het ruimtetekort te verminderen, de ruimtelijke kwaliteit te verhogen, de mogelijkheden voor natuur- en milieubeheer te vergroten en de functionaliteit van de natuur te verbreden. In de particuliere sfeer van de natuur- en landschapsbescherming groeit de behoefte aan verbreding van de natuur.

Omdat multifunctioneel landbeheer een middel is, zijn er ook risico's:

- overexploitatie: Als alle natuurlijke hulpbronnen volledig worden benut, blijft er geen ecologische reserve of buffer meer over, met alle risico's voor de verschillende functies.
- verarming: Als op regionaal niveau al het land multifunctioneel wordt, kan de diversiteit aan landschappen afnemen.
- dynamiek: Als nieuwe functies niet renderen, kunnen ze worden opgegeven of ingewisseld voor andere. De kans dat de recreatie- en natuurfuncties in een boscomplex verschijnen en weer verdwijnen is niet denkbeeldig.
- verstarung: Als de natuurfunctie op een boerenbedrijf planologisch wordt vastgelegd (planologische schaduwwerking), kan een boer niet meer terug.

Multifunctioneel landbeheer biedt dus zowel kansen als risico's. Het is geen oplossing voor alle mogelijke problemen in het landbeheer, het kan ook problemen veroorzaken of versterken. Daarom kan niet worden uitgesloten dat een eenzijdige invulling of stimulering van multifunctioneel landbeheer tegenreacties oproept die het principe zullen relativeren of aanleiding zijn om het aan te passen.

Een voorbeeld van deze dynamiek in het domein van het milieubeheer is het lot van het principe multifunctionaliteit in het bodemsaneringsbeleid. Het principe houdt in dat een verontreinigde bodem zodanig gesaneerd moet worden dat het alle (vijf) functies die het van nature kan vervullen, waaronder de ecologische functie, weer kan vervullen. Dit principe werd door de regering geïntroduceerd in 1980 en opgegeven in 1997 (Van der Wilt, 1998). In de plaats kwam het principe van functiegerichte sanering, dat inhoudt dat de mate waarin wordt gesaneerd wordt bepaald door het beoogde gebruik van de bodem. Motieven om het principe los te laten waren dat saneren tot multifunctionaliteit zeer duur is, en bovendien niet altijd mogelijk en zinvol. Het principe werd pas los gelaten na grote maatschappelijke en politieke druk. Volgens Van der Wilt (1998) past het loslaten van het principe goed in het overheidsbeleid om het milieu te economiseren. In dit beleid wordt ecologische kwaliteit niet gezien als een zelfstandig rechtsgoed, maar wordt de bodem beschouwd als een kapitaalgoed en bodemsanering louter als een investering in een op geld waardeerbaar product. Het principe van de multifunctionele bodem is in die context vervangen door het principe van het functionele bodembeheer. Opmerkelijk is dat juist de visie van het milieu als kapitaalgoed ook ten grondslag ligt aan het multifunctionaliseren van het ruimtegebruik.

6.5 Multifunctioneel bosbeheer

Een goede illustratie van de operationalisering van het concept multifunctioneel landbeheer is te vinden in het bosbeheer. Het grootste deel van het Nederlandse bos (80%) wordt multifunctioneel genoemd (Ministerie van LNV, 1994). Multifunctioneel bos vormt bovendien een aanzienlijk onderdeel (30%) van de Ecologische Hoofdstructuur (Ministerie van LNV, 1997). Aan het Nederlandse bos worden vele functies toegekend, zoals recreatie, houtproductie, natuur, landschap, milieu en bijdragen aan rurale ontwikkeling en platteland vernieuwing (Ministerie van LNV, 1994; Filius & Wiersum,

1995). Ik richt me hier op twee mogelijke functies van het multifunctionele bosbeheer: houtproductie en natuurbeheer. De vraag is hoe de combinatie van deze functies kan worden geoperationaliseerd.

In het bosbeheer en -beleid is het begrip multifunctioneel bos relatief goed uitgewerkt. Maar ook in dit afgebakende domein met zijn lange traditie van het gebruik van het concept multifunctionaliteit, wordt het begrip nog steeds verschillend gehanteerd. Wat het ministerie van LNV (1994; 1997) multifunctioneel bos noemt, wordt door Al (1995) in de Ecosysteemvisie Bos deels ook grootschalig en monofunctioneel genoemd.

Tot het multifunctionele bosbeheer worden verschillende beheerspraktijken gerekend, zoals geïntegreerde bosbouw, Pro Silva²⁹⁴, combinatiemethoden, kleinschalige bosbouw en het multifunctionele bos²⁹⁵. Hoewel deze praktijken niet eenduidig worden gekarakteriseerd (Filius & Wiersum, 1995; Bussink, Wieman & Olsthoorn, 1997), zijn er duidelijke verschillen. Elke praktijk heeft zijn eigen criteria en normen voor houtproductie en natuurbeheer. De natuur is bijvoorbeeld ofwel een leidraad voor het beheer, ofwel een (neven)doel. Maar er zijn ook gemeenschappelijke doelen, terreinkenmerken en beheersvormen (Polak, 1996) (tab. 6.1).

Er zijn verschillende pogingen gedaan om het multifunctionele bos, met name de natuurfunctie ervan, verder te operationaliseren. Ten eerste door de formulering van criteria voor het multifunctionele bos, ten tweede door de keuze van minimumkwaliteitseisen voor de verschillende functies en tenslotte door het construeren van doeltypen van het multifunctionele bos. Daarnaast zijn modellen ontwikkeld voor meervoudig gebruik van bossen (Braat, 1992).

Criteria

Hekhuis e.a. (1994) hebben een methode gepresenteerd voor operationalisatie van de natuurkwaliteit in multifunctionele bossen. Richtinggevend daarbij zijn de meer alge-

Tabel 6.1 Criteria voor multifunctioneel bosbeheer afgeleid van alternatieve vormen van bosbeheer in vergelijking met monofunctioneel op houtproductie gericht bosbeheer

	doelen	terreinkenmerken	beheersmaatregelen
multifunctioneel bosbeheer*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ houtproductie ▪ natuurkwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ continue bos ▪ spontane verjonging ▪ gemengd ▪ kapvlakte ≤ 0,2 ha 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geen aanplant ▪ geen bodembeheer ▪ geen bemesting ▪ selectieve dunning ▪ uitkap of groepsgewijze kap
monofunctioneel op houtproductie gericht bosbeheer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ houtproductie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aanplant ▪ ongemengd ▪ kapvlakte > 0,5 ha 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aanplant ▪ bodembeheer ▪ bemesting ▪ dunning ▪ eindkap

* geïntegreerde bosbouw, Pro Silva, combinatiemethoden, kleinschalige bosbouw, multifunctionele bos.

Naar: Polak, 1996.

Tabel 6.2 Enkele belangrijke doelcriteria, bijbehorende terreinkenmerken en hun referenties voor de natuurfunctie binnen het multifunctionele bos volgens Hekhuis e.a., 1994.

doelcriterium	terreinkenmerk	referentie*
van nature thuishorende boomsoorten	boomsoortensamenstelling	specifiek per potentieel natuurlijke vegetatie
voorkomen verschillende bosontwikkelingsfasen	verschillende bosontwikkelingsfasen	open fase 15-25%, dichte fase 25-35%, boomfase 40-60%
oude en aftakelende bomen	diameterverdeling bomen	> 20 dikke bomen/ha
geschiktheid voor dagvlindergroep	aanwezigheid van open plekken	een of meer plekken > 500 m ² per 10 ha
geschiktheid voor Rodebosmiergroep	boomsoortensamenstelling bedekking struiklaag	grondvlak schaduwboomsoorten < 25% < 75%
aanwezigheid van dood hout	aanwezigheid van dood hout	20 dode volledige stammen dikker dan 20 cm

* referentie is de optimale waarde voor het genoemde doelcriterium.

mene criteria van het natuurbeleid: natuurlijkheid, kenmerkendheid en verscheidenheid. Deze algemene criteria zijn vertaald in doelcriteria (meetbare kenmerken van de bosstructuur of -samenstelling), zoals 'het aandeel spontaan gevestigde bomen' (natuurlijkheid) en 'geschiktheid voor de boompiepergroep' (verscheidenheid). Voor deze doelcriteria is een aantal terreinkenmerken relevant, zoals de boomsoortensamenstelling, de aanwezigheid van verschillende bosontwikkelingsfasen, de aanwezigheid van open plekken, de bedekking van de struiklaag en de aanwezigheid van dood hout. Voor deze doelcriteria en bijbehorende terreinkenmerken hebben Hekhuis e.a. referenties bepaald. De keuze van de referenties is volgens hen subjectief en afhankelijk van de natuurvisie van degene die kiest. Het geheel van referenties voor de genoemde doelcriteria en terreinkenmerken bepaalt de optimale natuurfunctie voor het multifunctionele bos (tab. 6.2).

Met deze methode kan een beheerder/eigenaar voor een specifieke locatie zelf doelen en referenties kiezen en deze vervolgens koppelen aan concrete beheersmaatregelen en productiemiddelen. De methode kan leiden tot heel verschillende situaties die voldoen aan de kwalificatie multifunctioneel bosbeheer, zelfs op een specifieke groeiplaats. Op deze wijze heeft de eigenaar/beheerder een zekere ruimte om zelf een optimale variant te kiezen. Minimale waarden voor multifunctioneel bosbeheer, anders dan in de referenties, zijn niet geformuleerd, de keuze daarvan wordt aan de beheerder/eigenaar overgelaten.

Omdat het beheer is gekoppeld aan de terreinkenmerken is realisatie van het beheer geen garantie dat alle gewenste natuurkwaliteiten, zoals bepaalde diergroepen, ook feitelijk zullen voorkomen. Een op deze manier gedefinieerd multifunctioneel bos kan in de praktijk dus heel natuurarm zijn.

Minimumkwaliteiten

Hekhuis e.a. (1994) formuleren kwantitatieve normen in de referenties, die subjectief gekozen zijn, maar laten de formulering van minimeisen over aan de beheerder. SBB heeft een systematiek ontwikkeld voor de formulering van minima in de kwaliteitseisen voor natuur, houtproductie en financieel resultaat in het multifunctionele bos (Boersma & Kuipers, 1998).

De systematiek is gebaseerd op die van Hekhuis e.a., maar simpeler door beperking van het aantal algemene doelcriteria. De systematiek gaat uit van een indeling van het multifunctionele bos in twee doeltypen multifunctioneel bos: het doeltype met 'basiskwaliteit natuur' en het doeltype met 'extra accent op natuur'. Combinatie met 10 groeiplaatstypen levert 15 subdoeltypen multifunctioneel bos op (niet voor alle groeiplaatstypen zijn beide doeltypen relevant). Het criterium voor natuurkwaliteit is 'biodiversiteit': de dichtheid van soorten. Dit criterium wordt verder geoperationaliseerd met behulp van hoofdzakelijk (broed)vogels. Als norm voor de basiskwaliteit natuur van een subdoeltype is de dichtheid van de vogelsoorten gesteld op minimaal 50% van de natuurlijke referentie.²⁹⁶ Voor de 'extra accent op natuur' kwaliteit van een subdoeltype is de norm voor de dichtheid van vogelsoorten gesteld op minimaal 75% van de natuurlijke referentie. Ook voor houtproductie en financieel resultaat zijn minimumnormen vastgesteld. Tab. 6.3 bevat een voorbeeld. In het voorbeeld voldoet het bosgebied aan bijna alle normen en is er voor de beheerder geen aanleiding om zijn beheer aan te passen.

Tabel 6.3 Voorbeelden van normen voor de functies natuur, houtproductie en financieel resultaat van het multifunctionele bos, gebaseerd op het landelijk contract tussen het Ministerie van LNV en SBB.

groeiplaats doeltype huidige situatie en norm	wintereiken-beuken basiskwaliteit natuur	
	nu	norm
natuurkwaliteit (broedparen/100 ha):		
randvogels	32	13
struikvogels	18	7
holenbroeders	140	104
vogels van oud bos	105	77
houtproductie:		
bijgroei: m ³ spilhout/ha/j	11	10
kwaliteit: % opperhoogte bomen met rechte, noestvrije en foutvrije onderstam van 6 m	50	40
oogst: % van de bijgroei over 5 jaar	95	50-150
aandeel dik hout (> 40 cm dbh)	60	40
financieel resultaat (f/ha/j):		
kosten vegetatiebeheer	72	165
opbrengst vegetatiebeheer	213	224

Naar: Boersma & Kuipers, 1998

Tabel 6.4 Natuurkwaliteiten van het multifunctionele bos in de subsidieregeling natuurbeheer

	multifunctioneel bos	multifunctioneel bos met verhoogde natuurwaarde	natuurbos
gezaamenlijk grondvlak inheemse boomsoorten in % totale grondvlak beheerseenheid	≥ 5%	≥ 65%	≥ 95%
ongemengde terreindelen met niet-inheemse boomsoorten		≤ 2 ha	
gemengd bos		≥ 50% van de beboste oppervlakte;	
staande of liggende dode bomen met ≥ 30 cm stamdiameter		≥ 4 per ha op ≥ 70% van de beheerseenheid	
verjongingsvlakte	≤ 2 ha	≤ 2 ha	geen verwijdering van bomen of delen daarvan
minimum opp. beheerseenheid	0,5 ha	5 ha	10-40 ha
subsidie	f 100/ha/j	f 137/ha/j	f 152/ha/j

Bron: Staatscourant 24-6-1998

Natuurdoelpakketten

Het ministerie van LNV heeft het begrip multifunctioneel bos geoperationaliseerd in het kader van de nieuwe 'subsidieregeling natuurbeheer' (Staatscourant 24 juli 1998). In die regeling wordt natuurbeheer gesubsidieerd op basis van het resultaat ofwel de output. Voor de functie natuur is die output uitgedrukt in natuurdoelpakketten. Er zijn onder meer natuurdoelpakketten geformuleerd voor het multifunctionele bos, het multifunctionele bos met verhoogde natuurwaarde en het natuurbos (tab. 6.4). De natuurkwaliteiten zijn hier uitgedrukt in bepaalde terreinkenmerken in de vorm van minimum- of maximumwaarden.

In het bosbeheer heeft het concept multifunctionaliteit het afgelopen decennium een heel operationele en praktische invulling gekregen, waarbij voor de verschillende functies criteria en kwantitatieve normen zijn opgesteld, onder meer in de vorm van minimumeisen. Een beheerder kan zijn bos dus niet zomaar multifunctioneel noemen, als hij in aanmerking wil komen voor subsidie. Daarvoor moet het bos voldoen aan kwantitatieve normen. Bepaalde kenmerken moeten aan minimumeisen voldoen of mogen bepaalde maximumwaarden niet overschrijden. Met name in de subsidieregeling natuurbeheer is het multifunctionele bos met deels kwantitatieve normen onderscheiden van enerzijds het monofunctionele bos en anderzijds het natuurbos.

Multifunctioneel bosbeheer hoeft niet ten koste te gaan van het rendement. Multifunctioneel bosbeheer kan rendabel zijn (Braat, 1992; Wieman & Hekhuis, 1996).²⁹⁷

6.6 Een kader voor multifunctioneel landbeheer

De huidige situatie met een hele familie van min of meer verwante begrippen voor heel verschillende toestanden van landbeheer heeft het voordeel van het slecht gedefinieerde concept: iedereen kan er wat mee. Maar het nadeel is dat niemand precies weet waarover het gaat. Daarom is dit hoofdstuk gericht op een zekere afbakening en operationalisering. Het belang daarvan is ook gesignaleerd door Lagendijk & Wisserhof (1999b), volgens hen is er behoefte aan de ontwikkeling van een 'toetsings- en normeringssysteem' voor meervoudig ruimtegebruik.

In de inleiding (6.1) heb ik me als doel gesteld het concept multifunctioneel landbeheer te ontwikkelen tot een constructief grens-object: een algemeen concept dat bruikbaar is voor een groot aantal groepen en situaties en dat tegelijk operationeel genoeg is voor specifieke vormen van landbeheer. Operationalisatie veronderstelt een zekere afbakening en normering, het algemene karakter van het concept veronderstelt een zekere ruimte voor eigen invulling voor wie er mee werkt.

Afbakening ten opzichte van verwante begrippen als verweving, integratie en meervoudig lijkt niet zinvol, ik beschouw ze als synoniemen. Afbakening is wel zinvol ten opzichte van monofunctioneel landbeheer. Daartoe kunnen de volgende twee criteria dienen:

- multifunctioneel landbeheer is gekenmerkt door twee of meer functies en
- deze functies zijn min of meer gelijkwaardig.

Allereerst werk ik het criterium van twee of meer functies uit. Vervolgens operationaliseer ik het criterium van gelijkwaardigheid met behulp van de eis van een minimumkwaliteit per functie.

Twee of meer functies

Twee of meer functies is een voor de hand liggend criterium wil er sprake zijn van *multi*-functionaliteit. Je zou ook kunnen eisen dat alle mogelijke functies van een bepaald stuk land aanwezig zijn. Of dat alle mogelijke functies van een bepaald stuk land in principe vervuld moeten kunnen worden. Dit laatste criterium ligt ten grondslag aan het principe van de multifunctionele bodem in het kader van het bodemsaneringsbeleid. Dergelijke criteria zijn echter weinig gangbaar.

Een belangrijke vraag is wat onder een functie verstaan wordt en op welke aspecten van een functie het meervoudige betrekking heeft. Het begrip functie komt in de literatuur op het gebied van landgebruik, ruimtelijke ordening en milieubeheer in twee vormen voor (Van der Kolk & Dekker, 1999). Ten eerste, vooral in wetenschappelijke milieuliteratuur is een (milieu)functie de capaciteit van het milieu om bepaalde goederen en/of diensten te produceren. Een potentie van het milieu dus, zoals de regulatiefunctie. In hoeverre deze producten ook werkelijk gerealiseerd worden en nuttig zijn is in analyses die met dit functiebegrip werken niet altijd duidelijk. Ten tweede, vooral in praktische literatuur over landgebruik en ruimtelijke ordening is een functie een menselijke activiteit die natuur, milieu of land benut, zoals landbouw. Voor de nederlandse situatie met zijn intensieve landgebruik heeft de tweede benadering meer praktische betekenis. Daarom hebben Van der Kolk en Dekker een functie gedefinieerd als 'de relatie tussen

Tabel 6.5 Een classificatie van (sub)functies voor multifunctioneel landbeheer

Functie	(sub)functies
wonen	wonen in huizen, flats, boerderijen
nutsvoorzieningen	afvalstort, energieproductie, drinkwaterwinning
landbouw	akkerbouw, glastuinbouw, bloemen en bollenteelt, biomassateelt, veeteelt, bosbouw
visserij	visserij, kweken van vis, schelpdieren, algen of watervogels
industrie	productie van intermediaire materialen en consumptie goederen
mijnbouw	winning van grind, zand en klei, ertsen, kolen, olie en aardgas
dienstverlening	onderwijs, overheidsdiensten, ziekenhuizen, part. bureaus
detailhandel	winkels, kleine en middelgrote bedrijvigheid
transport	personen- en goederenverkeer, transport van elektriciteit, gas en vloeibare stoffen, communicatieleidingen
recreatie	vakantieoord en campings, (water)sportvoorzieningen, fiets- en wandelpaden, zwem- en vaarwater
natuurbescherming en cultuurhistorie	natuurreservaten, algemene natuur, stedelijk groen, cultuurhistorische objecten
veiligheidsvoorzieningen	militaire oefeningen en kazernes, dijken en dammen e.d.

Naar: Van der Kolk & Dekker, 1999.

milieupotenties en menselijke activiteiten die erop gericht is om goederen en/of diensten te leveren die voldoen aan menselijke behoeften'. Milieu kan hierbij ook gelezen worden als land.

Zij hebben een classificatie van functies voor geïntegreerd regionaal gericht milieubeleid ontwikkeld, gebaseerd op bovenstaande definitie.²⁹⁸ Elke functie is een klasse van (sub)functies (tab. 6.5). Deze classificatie is bruikbaar voor het onderscheiden van functies op regionaal niveau. Voor het lokale niveau kunnen de subfuncties gebruikt worden en voor het perceelsniveau is wellicht een aangepaste classificatie nodig (Londo, 2002). Multifunctioneel landbeheer is landbeheer gericht op twee of meer (sub)functies uit deze classificatie.

Een functie is een systeem met een input aan landkwaliteiten, een proces van transport en/of transformatie en een output van gewenste goederen en/of diensten. Menselijke activiteiten zijn een onderdeel van het proces. Een functie is dus meer dan een doel of een product, het is ook een relatie tussen land en gebruik. Het veronderstelt een doel dat gerealiseerd wordt door een product of dienst dat op zichzelf weer een specifiek resultaat is van een input (natuur, milieu, land, ruimte) en een proces (transport en/of conversie gestuurd door menselijke activiteiten). Een functie impliceert een eigen beheer (proces).

Multifunctioneel landbeheer wordt in het engelse taalgebied vaak aangeduid als 'multi-purpose land use'. Maar als landbeheer alleen in doelstellingen verschilt van monofunctioneel landbeheer, kan het moeilijk multifunctioneel genoemd worden. Bijvoorbeeld geïntegreerde landbouw is landbouw met meerdere doelen: economische, sociale, technologische en ecologische doelen (Van der Weijden e.a., 1984). Zij zijn allemaal gekoppeld aan die ene activiteit landbouw. Alleen de ecologische doelstelling kan leiden tot een specifiek landbeheer (natuurbeheer) met een specifiek product (natuur). Is dat het geval, dan kan geïntegreerde landbouw multifunctioneel landbeheer genoemd worden. Als echter de ecologische doelstelling alleen vertaald wordt in keten-

beheer, waarbij bijvoorbeeld organisch afval wordt omgezet in bio-energie, dan kan wel gesproken worden van een multifunctioneel bedrijf, maar niet van multifunctioneel landbeheer. Multifunctioneel landbeheer moet dus tenminste twee of meer landgebonden producten leveren die elk het resultaat zijn van een specifiek beheer, wil het onderscheiden kunnen worden van monofunctioneel landbeheer.

Van natuur wordt vaak gezegd dat het vele 'functies' kan vervullen (zie bijv. De Groot, 1992). Anders dan in bovenstaand definitie, gaat het hier vaak om goederen en/of diensten die inherent zijn aan natuur en geen productspecifiek beheer veronderstellen. Voorbeelden zijn klimaatregulering, waterretentie, productie van vruchten, decor voor recreatie, materiaal voor onderzoek. Op deze wijze gezien is natuur per definitie 'multifunctioneel'. Pas als er water gewonnen wordt, als mensen er vruchten plukken of recreëren of er onderzoek doen, wordt een natuurgebied multifunctioneel. Zonder die activiteiten voegt de kwalificatie van multifunctionaliteit niets toe aan de bestaande natuurkwaliteit en het bestaande natuurbeheer en heeft dus geen praktische waarde. Natuur die als natuur beheerd wordt beschouw ik hier als monofunctioneel. Monofunctioneel natuurbeheer kan wel een scala van producten en diensten opleveren.

Deze interpretatie sluit aan bij de definitie van multifunctioneel bos in de systematiek van natuurdoelpakketten die het ministerie van LNV hanteert (zie 6.5). Wil een bos in aanmerking komen voor de kwalificatie multifunctioneel, dan moet het aan kenmerken voldoen die alleen gerealiseerd kunnen worden door specifiek beheer, zoals het bevorderen van inheemse boomsoorten en het beperken van niet-inheemse boomsoorten, en het niet verwijderen van dode bomen.

De definitie van functie sluit niet uit dat een bepaald landbeheer door verschillende betrokkenen toch verschillend gekwalificeerd wordt. Neem de volgende situaties. Een boer houdt houtwallen in stand omdat die functioneel zijn voor het gewenste microklimaat, niet omdat er toevallig zoveel vlinders foerageren. Bovendien ontziet hij broedende weidevogels bij het maaien, niet omdat hij daarmee natuur wil produceren, maar omdat dat nu eenmaal bij de zorg voor het land hoort. In beide situaties zijn er specifieke producten (vlinders, weidevogels) en specifieke vormen van beheer (het in stand houden van een houtwal, een bepaalde zorg voor het land) aanwezig. Is deze boer nu multifunctioneel bezig? Volgens de boer zelf waarschijnlijk niet, voor een buitenstaander mogelijk wel. Het verschil in interpretatie is hier een gevolg van een verschil in perspectief. Deze boer heeft een ruimer beeld van de functie landbouw dan die buitenstaander.

Gelijkwaardigheid van functies en minimumkwaliteiten

Het tweede criterium voor multifunctioneel landgebruik, gelijkwaardigheid van functies, is eveneens een voor de hand liggend criterium. Het moet om volwaardige functies gaan. Gelijkwaardigheid betekent niet dat alle functies een gelijke waarde hebben, maar wel dat ze allen een substantiële waarde hebben. Van een substantiële functie is pas sprake als deze een zekere minimumkwaliteit heeft. Wordt deze eis niet gesteld dat heeft het begrip multifunctioneel landbeheer geen praktische betekenis. Aan bijna elke vorm van landbeheer kunnen dan wel meerdere functies worden toegekend. Ook de klaproos in

de berm is dan een functiecombinatie (naar Luttik & Sprangers, 1999). Zo ruim gezien is het de vraag of er in Nederland nog monofunctionele ruimten zijn. In het bosbeheer gaat men er steeds meer van uit dat multifunctioneel bosbeheer minimumeisen per functie veronderstelt (zie 6.5).

De vraag is hoe het criterium van de minimumkwaliteit gedefinieerd moet worden. Dit probleem krijgt in de literatuur over multifunctioneel landgebruik of -beheer nauwelijks aandacht. Voor functies met een economisch gewaardeerd product is de definitie van minimumkwaliteit in principe geen probleem. Het criterium voor economische minimumkwaliteit is het minimumrendement. Een breder criterium is ook mogelijk, waarbij gelet wordt op duurzaamheid, (on)afhankelijkheid van subsidie e.d (Luttik & Sprangers, 1999). In de praktijk zal elke eigenaar/beheerder een of andere minimumnorm voor het rendement hanteren. De explicitering of definiëring daarvan zal, afhankelijk van situatie en context, wel een probleem kunnen zijn. Binnen maatschappelijk geldende eisen, bijvoorbeeld in relatie tot inkomen, subsidie- en kredietverlening, heeft elke eigenaar/beheerder een zekere marge om deze rendementsnorm in te vullen.

Voor natuur- en milieukwaliteit is al een aantal maatschappelijk min of meer aanvaarde minimumnormen bepaald. Deze hebben het karakter van een basiskwaliteit of grenswaarde.

- Waar natuur hoofdfunctie van een terrein is heeft het natuurbeleid, afhankelijk van het soort natuur, de gewenste output vastgesteld in termen van natuurdoeltypen en doelpakketten (Ministerie van LNV, 1997). Voor elk natuurdoeltype zijn kwantitatieve milieunormen - in de vorm van trajecten - vastgesteld voor het nutriëntengehalte, vochtgehalte en de zuurgraad van de bodem. Een natuurdoeltype is gerealiseerd als minimaal 50-75% van de karakteristieke doelsoorten van dat natuurdoeltype aanwezig is (Bal e.a., 1995). Voor de doelpakketten gelden minimumeisen (voorwaarden) ten aanzien van areaal, duurzaamheid en kennis en deskundigheid (Ministerie van LNV, 1997). Voor het natuurbos gelden minimumeisen (zie tab. 6.4).
- Voor het multifunctionele bos gelden minimumeisen voor de verschillende functies, waaronder de output van de natuurfunctie (Boersma & Kuipers, 1998) of voor teeltkundige kenmerken (zie tab. 6.3).
- Voor agrarisch natuurbeheer in de (Relatienota)beheersgebieden worden (minimum)eisen gesteld aan de beheersprestaties, niet aan het gewenste product. Bijvoorbeeld niet maaien voor een bepaalde datum. Voor de weidevogels, die hiervan het resultaat moeten zijn, wordt geen minimumkwaliteit vastgesteld. Tegenwoordig wordt ook het agrarisch natuurbeheer aangestuurd op het gewenste product (Ministerie van LNV, 1997). Dat product moet aan een minimumnorm voldoen: alleen voor een selectie van natuurproducten wordt betaald.
- Voor de algemene natuur buiten natuurgebieden heeft het natuurbeleid nog geen minimum vastgesteld. Wel is deze in discussie geweest in relatie tot de zogenaamde Algemene Natuurkwaliteit (ANK), ook op politiek niveau. Kwantificering van de ANK is steeds beter mogelijk, door de ontwikkeling van bijvoorbeeld de natuurmeetlat voor boerenbedrijven (Buys, 1995b), maar vanwege de complexe relaties tussen input, beheer en output is voorzichtigheid geboden (zie hoofdstuk 5).
- Onder boeren leeft de notie van een soort minimumkwaliteit voor agrarisch natuur-

beheer, waaraan tenminste voldoen moet worden wil beloning gerechtvaardigd zijn. Voor vormen van agrarisch natuurbeheer die makkelijk zijn in te passen hoeft niet betaald te worden, volgens 'integratiegerichte' boeren (Van den Ham, Verstegen & Greven, 1998).

- Voor het milieu is een minimum (of basis)kwaliteit vastgesteld, de Algemene Milieu Kwaliteit (AMK) (Ragas e.a., 1994).

Omdat de AMK en een eventuele basiskwaliteit ANK algemene eisen zijn die in principe voor elk stuk land (gaan) gelden, kunnen deze eisen niet als minimumkwaliteit voor multifunctioneel landbeheer gehanteerd worden. Anders is elk (toekomstig) landbeheer multifunctioneel en is afbakening ten opzichte van monofunctioneel landbeheer niet mogelijk.

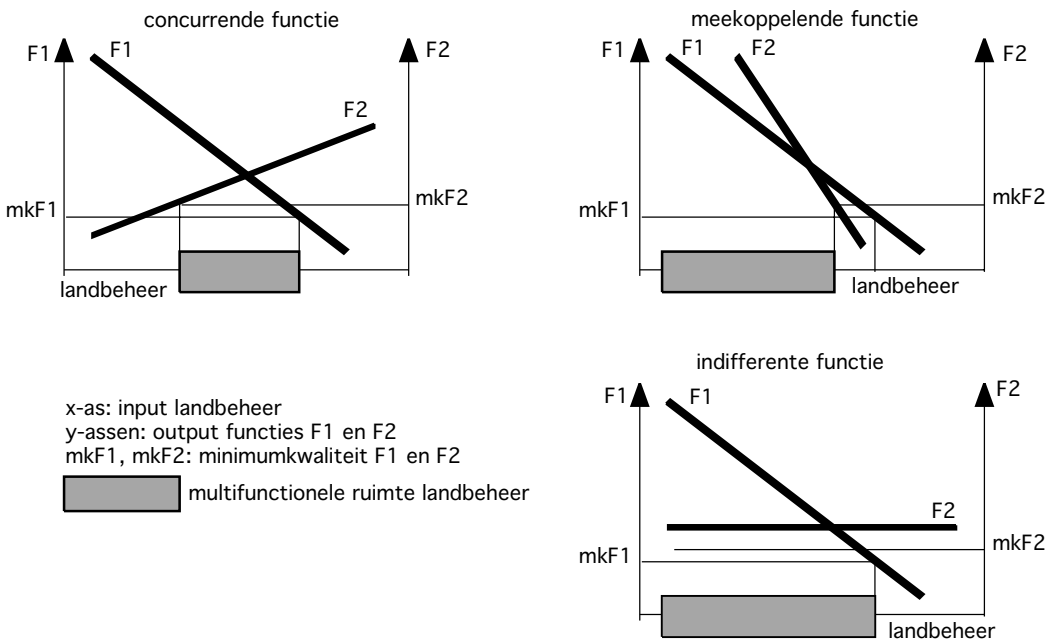
Wil sprake zijn van multifunctioneel landbeheer, waarbij natuurbeheer en milieubeheer functies zijn, dan zal de minimumkwaliteit van deze functies dus hoger moeten zijn dan de basiskwaliteit ANK respectievelijk AMK. Hoeveel hoger is een keuze die aan de eigenaar/beheerder kan worden overgelaten, al dan niet in onderhandeling met zijn/haar maatschappelijke omgeving.

Een heel ander type 'formule', die meer gericht is op een minimumkwaliteit voor kenmerken van het beheer van natuur, is de 'zorgplicht' of 'goede praktijk' (in het engels 'good practice'). In Nederland is het principe van de zorgplicht genoemd in het kader van de discussie over ANK, maar het is vooralsnog niet geoperationaliseerd. In Engeland zijn voor de landbouw 'good agricultural practice' regels geformuleerd, deels als alternatief voor milieunormen (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Welsh Office Agricultural Department, 1991). Ook het ministerie van LNV wil voor de natuurkwaliteit van het landelijk gebied een 'goede landbouwpraktijk' formuleren (Ministerie van LNV, 2000). Als deze zorgplicht of goede praktijk slechts een equivalent is voor het in stand houden van een algemene natuurkwaliteit, is ze niet voldoende voor multifunctioneel landbeheer. Daarvoor is dan een soort zorgplicht-plus vereist.

6.7 Multifunctionele ruimte

De afbakening met het criterium minimumkwaliteit levert een multifunctionele ruimte in het landbeheer op waarbinnen de betrokken eigenaar, beheerder of bestuurder functies multifunctioneel kan combineren (fig. 6.1). In figuur 6.1 zijn twee functies uitgezet tegen de variabele landbeheer. Voor beide functies is een minimumkwaliteit aangegeven. In multifunctioneel landbeheer moet de waarde van de functies groter of gelijk zijn aan de bijbehorende minimumkwaliteit. Dat stelt grenzen aan het landbeheer. Die grenzen bepalen de multifunctionele ruimte voor het landbeheer. Buiten de multifunctionele ruimte kunnen functies wel gecombineerd voorkomen, zoals de figuur laat zien, maar is er geen sprake van multifunctioneel landbeheer.

De omvang van de multifunctionele ruimte is niet alleen afhankelijk van de gestelde minimumkwaliteiten, maar ook van de relaties tussen de functies. Over het algemeen zal deze bij concurrerende functies kleiner zijn dan bij meekoppelende en indifferente functies.



Figuur 6.1 Multifunctionele ruimte

De multifunctionele ruimte is geen 'objectieve' ruimte, in de zin dat deze puur wetenschappelijk is te meten. De grenzen van de multifunctionele ruimte worden bepaald door de gekozen minimumkwaliteiten en deze worden bepaald door de eigenaar/beheerder binnen bepaalde maatschappelijke kaders. Voor de natuurfunctie is dat kader de politiek te bepalen basiskwaliteit ANK, voor economische functies zijn dat financiële structuren.

De multifunctionele ruimte is ook afhankelijk van de beschikbare kennis en technologie van de functies. Nieuwe kennis van mogelijkheden en beperkingen van input, proces en output en van de bestaande en mogelijke relaties daartussen kunnen leiden tot nieuwe verhoudingen tussen de functies.

De natuur in de multifunctionele ruimte

Uit de beschrijving van de verschillende begrippen die verwant zijn aan multifunctioneel landbeheer (bijlage 6) blijkt dat de natuur daarin heel verschillende typen functies kan innemen:

- voorwaarde voor andere functies (Pro Silva bosbeheer, multifunctionele landinrichting, integraal ruimtegebruik);
- basiskwaliteit (multifunctionele bos, waterkwaliteitsbeheer);
- bijproduct (in combinatie met werken, afvalberging en waterkering) (Luttik & Sprangers, 1999)

- nevenfunctie (multifunctioneel natuurdoeltype, multifunctionele bos, Relatienota, geïntegreerde landbouw, agrarisch natuurbeheer, win-win situaties, verweving, multifunctionele landinrichting, meervoudig/integraal ruimtegebruik);
- hoofdfunctie (half-natuurlijk landschap, half-natuurlijk natuurdoeltypen, win-win situaties, agrarisch natuurbeheer) en
- referentie (multifunctionele bodem).

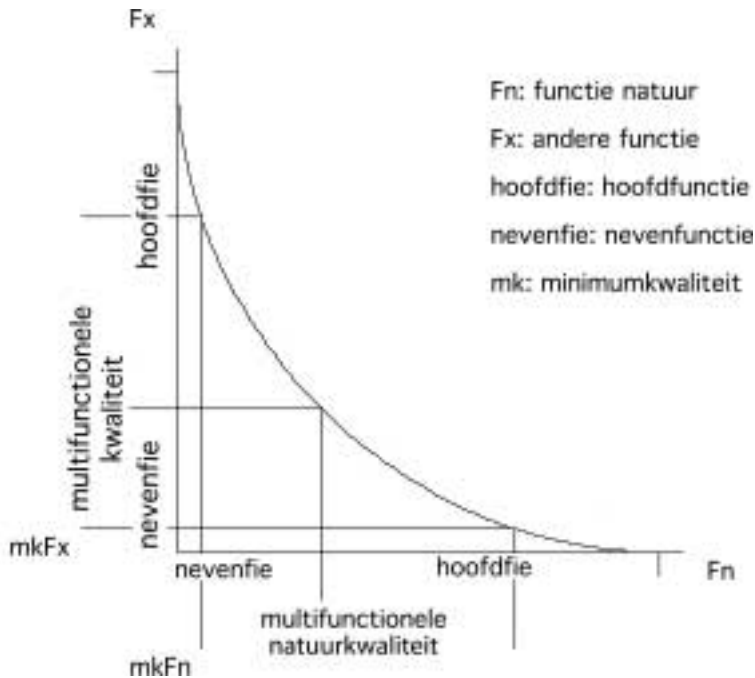
Niet alle typen functies zijn echter relevant voor multifunctioneel landbeheer. Hiervoor heb ik al gesteld dat in multifunctioneel landbeheer de natuur meer kwaliteit moet hebben dan een basiskwaliteit voor de algemene natuur. In sommige vormen van landbeheer is natuur een voorwaarde voor andere functies. Zo is in Pro Silva bosbouw de natuur een voorwaarde voor bosbouw en in de biologische landbouw is de natuur een voorwaarde voor landbouw. De functies zijn niet gelijkwaardig, de natuur is een waardevol middel voor de andere functie(s). Het is een intermediair product. De kwalificatie multifunctioneel is hier niet op zijn plaats. Omgekeerd geldt hetzelfde voor situaties waar andere 'functies' een voorwaarde zijn voor de natuur, zoals in het multifunctionele natuurdoeltype. Ook dit soort situaties kan beter niet multifunctioneel genoemd worden. Het is echter voorstelbaar dat zo'n voorwaarde ook als een doel gezien wordt, bijvoorbeeld wanneer de natuur wordt beheerd als 'life support' functie. In dat perspectief kan weer wel van multifunctioneel landbeheer gesproken worden.

De natuur als referentie, zoals het geval is bij multifunctionele bodemkwaliteit, is evenmin relevant. Natuur is dan slechts een potentiële functie, terwijl het in multifunctioneel landbeheer gewoonlijk om actuele functies gaat. Maar ook hier kun je er anders tegenaan kijken. Als de potentiële natuurkwaliteit doel is, kun je ook spreken van multifunctioneel landbeheer.

Voor de natuur in multifunctioneel landbeheer blijven derhalve hoofdzakelijk twee relevante posities over: natuur als nevenfunctie (of bijproduct) en natuur als hoofdfunctie. Is de natuur hoofdfunctie, dan gaat het om een natuurgebied dat als zodanig beheerd wordt en bovendien andere functies vervult. Is de natuur een nevenfunctie, dan gaat het om een gebied dat naast andere functies ook natuur als functie heeft. Natuur als nevenfunctie kan verschillende kwaliteiten hebben. Zo onderscheidt Opdam (1998) drie niveaus van ANK, waarvan het middenniveau met een lage natuurfunctie en het hoge niveau met een hoogwaardige natuurfunctie bij multifunctionele gebieden behoren en het basishoogniveau bij de hoofdfunctie landbouw. Bij multifunctionele bossen wordt een onderscheid gemaakt tussen doeltypen met een basiskwaliteit natuur en met een extra accent natuur (Boersma & Kuipers, 1998). Deze verschillende posities zijn samengevat in fig. 6.2. De figuur suggereert, dat van alle mogelijke natuurkwaliteiten slechts een deel multifunctioneel genoemd kan worden. Enerzijds moet de natuurkwaliteit meer zijn dan een basiskwaliteit, anderzijds moet(en) de andere functie(s) meer dan een minimumkwaliteit leveren, wat een maximum stelt aan de kwaliteit van de natuurfunctie.

Ruimte voor perspectieven

In 6.3 is een aantal motieven genoemd waardoor multifunctioneel landbeheer tot ontwikkeling komt. Deze motieven kunnen richting geven aan de verdere operationalise-



Figuur 6.2 Multifunctionele natuurkwaliteit

ring van multifunctioneel landbeheer binnen de multifunctionele ruimte. De natuur kan daarbij verschillende posities innemen. Is natuur hoofdfunctie dan dient multifunctioneel landbeheer om extra functies aan natuur toe te voegen. Zijn andere functies dominant, dan dient multifunctioneel landbeheer om functies zoals natuurbeheer toe te voegen. Combinatie van de verschillende motieven met de verschillende natuurposities levert een aantal perspectieven op (tab. 6.6).

Een verdere verfijning van deze perspectieven is mogelijk vanuit verschillende visies op natuur. De functie natuur, zowel in hoofdfunctie als in nevenfunctie, kan bijvoorbeeld meer wild, klassiek of functioneel ingevuld worden.

Tabel 6.6 Perspectieven voor multifunctioneel landbeheer met verschillende posities van de natuur.

motief	natuur nevenfunctie	natuur hoofdfunctie
benutting extra landcapaciteiten	natuurproductie, groene producten	functionalisering natuur
verbreding landbouw		agrarisch natuurbeheer
vermindering ruimteproblemen	verweving met natuur	functionalisering natuur
verhoging ruimtelijke kwaliteit	groene ruimte	
extra ruimte natuur	verweving met natuur	extra natuur

Operationaliseren

Het kader voor afbakening van multifunctioneel landbeheer laat nog veel ruimte voor de concrete invulling ervan. Voor die verdere invulling is een methode nodig. Met name voor het lokale niveau lijkt een methode voor operationalisering van multifunctioneel landgebruik te ontbreken. In een andere studie wordt een dergelijke methode voorgesteld (Londo, 2002). Enkele problemen die zich daarbij kunnen voordoen worden hier kort aangeduid. Het betreft de problemen van schaal, afstemming en proportionaliteit.

Op verschillende schaalniveaus, zowel ruimtelijk als temporeel, heeft het principe multifunctioneel landbeheer een verschillende betekenis. Ruimtelijk worden drie schaalniveaus genoemd: perceel/veld, bedrijf en regio (De Graaf & Musters, 1998). Voor de tijd kan gedacht worden aan korte, middellange en lange termijn.

Het probleem van de regionale schaal is niet of er sprake is van multifunctioneel landbeheer, maar welke minimumeisen aan de functies gesteld worden en welke verhouding tussen de functies optimaal is (het proportionaliteitsprobleem).

Op bedrijfs- en perceelsniveau is multifunctionaliteit in het landbeheer veel minder gewoon. Juist op dit niveau heeft zich de laatste decennia een enorme specialisatie voorgedaan die geleid heeft tot monofunctioneel landbeheer. En juist op dit niveau concentreert zich de huidige aandacht voor de mogelijkheden van multifunctioneel landbeheer, zoals in de bosbouw, de landbouw en het natuurbeheer. Problemen op deze schaal hebben betrekking op de vragen of multifunctioneel landbeheer wenselijk is, welke combinaties mogelijk zijn, welke minimumeisen aan de functies gesteld moeten worden en welke verhoudingen tussen de gewenste functies optimaal zijn.

Voor de tijdschaal gelden dezelfde typen vragen als voor de ruimteschaal. Op langere termijn is bijna altijd wel sprake van multifunctioneel beheer, de vraag is hier welke verhouding tussen de functies optimaal is. Voor de korte termijn geldt deze vraag ook, maar hieraan vooraf gaat de vraag of multifunctioneel landbeheer wenselijk is.

Multifunctioneel landbeheer is het resultaat van combineren van functies. Functies gaan daardoor relaties aan die op elkaar moeten worden afgestemd. Deze afstemming van relaties kan gezien worden als een van de uitdagingen - en wellicht de belangrijkste - van multifunctioneel landbeheer.

Deze afstemmingsrelaties kunnen aanleiding geven tot verschillende vormen van multifunctioneel landbeheer. Uit bijlage 6 blijkt dat functies op drie manieren kunnen worden gecombineerd:

- ruimtelijke verweving of afwisseling: in een bepaalde beheerseenheid komen verschillende functies ruimtelijk onderscheiden en min of meer gelijkwaardig voor, zonder noemenswaardige beïnvloeding onderling;
- functionele verweving of menging: in een bepaalde beheerseenheid komen verschillende functies gemengd en min of meer gelijkwaardig voor, met wederzijdse positieve en/of negatieve effecten;
- medegebruik: ruimtelijke of functionele verweving van ongelijkwaardige functies. De natuur kan hierin hoofdfunctie of bijproduct zijn.

Legendijk & Wisserhof (1999a) noemen daarnaast de volgende vormen van meervoudig ruimtegebruik:

- integratie via de derde dimensie van ruimtegebruik (gebruik van de ondergrondse en/of bovengrondse ruimte).
- integratie via de vierde dimensie van ruimtegebruik (volgtijdelijk gebruik van dezelfde ruimte door meerdere functies).

Voor het natuurbeheer zou je bij de derde dimensie kunnen denken aan grondwaterbeheer onder landbouwgronden, dassentunnels, wildviaducten, daktuinen e.d. Bij de vierde dimensie aan tijdelijke benutting van agrarische gebieden voor natuurbeheer (weidevogels, natuurbraak), tijdelijke benutting van natuurgebieden voor oogst (maaisel, hout, wild), bioremediatie van vervuilde grond met voor de natuur waardevolle gewassen etc. Tijdelijke grondstofwinning (klei, zand, grind) past in beide dimensies.

De verwarring over met name het concept functionele verweving is groot. Vissers spreekt van gelijktijdige functionele verweving wanneer 'door één actor in een gebied tegelijkertijd meer dan één functie wordt verwezenlijkt' (Vissers e.a., 1995). Binnen zo'n gebied kan dan, afhankelijk van het schaalniveau, sprake zijn van ruimtelijke scheiding en/of verweving.

Een selectiever criterium voor functionele verweving zou kunnen zijn dat het praktische beheer van de functies gecombineerd moet zijn. Het maaischema afstemmen op het sparen van weidevogels is dan een maatregel die landbouw en natuurbeheer functioneel verweeft, terwijl alleen nestkastjes ophangen op het erf geen functionele verweving is. Maar het risico van willekeur in deze afbakening is erg groot. Waarom wel het meer technische beheer in het criterium opnemen, en niet het strategische, tactische (planning) of financieel economisch beheer van de functies?

Pogingen om verweving verder te definiëren zijn mijns inziens niet zo zinvol. De waarde van dit concept ligt vooral in de notie dat functies - op allerlei manieren - verweven (kunnen) zijn. In die zin is het een motief om de relaties tussen functies in een gebied te analyseren en optimaliseren.

Als voor een bepaald gebied een geschikte tijd-ruimteschaal is bepaald, de gewenste functies zijn gekozen, de combinatiemogelijkheden zijn verkend, de multifunctionele ruimte is afgebakend, en de relaties zijn geanalyseerd, dan rest het proportionaliteitsprobleem. Dit is het probleem van de optimale verhouding tussen de functies. Optimaal wil zeggen dat de combinatie van functies zo effectief en efficiënt mogelijk is. Daartoe moeten de functies en de verschillende onderdelen daarvan een bepaalde waarde krijgen, waarna de functies over deze waarden geoptimaliseerd kunnen worden binnen de multifunctionele ruimte. In het optimaliseren van functiecombinaties ligt een van de grootste uitdagingen van de verdere ontwikkeling van multifunctioneel landbeheer (zie bijvoorbeeld Londo, 2002).

6.8 Conclusies

Het doel van dit hoofdstuk is het begrip multifunctioneel landbeheer, waarbij natuurbeheer een van de functies is, af te bakenen en te operationaliseren. Multifunctioneel landbeheer wordt in dit hoofdstuk benaderd als een constructief grens-object: een principe dat bruikbaar zou moeten zijn voor een groot aantal groepen en situaties en dat tegelijk operationeel genoeg is voor specifieke vormen van landbeheer.

Er is een familie van begrippen die nauw verwant zijn aan multifunctioneel landbeheer, zoals half-natuur, multifunctionele natuur, multifunctioneel bos, Pro Silva bosbeheer, geïntegreerde landbouw, verweving, integraal ruimtegebruik en multifunctionele bodem. Afgezien van de verschillende domeinen van toepassing (natuurbeheer, bosbouw, landbouw, ruimtegebruik, milieu) zijn deze begrippen moeilijk van elkaar te scheiden. Er is geen duidelijk verschil tussen multifunctionaliteit, verweving en integratie. Er is wel verschil tussen proces en productgerichte begrippen, zoals geïntegreerde landbouw respectievelijk het multifunctionele bos, maar multifunctioneel landbeheer veronderstelt steeds beide aspecten. De natuur neemt er heel verschillende posities in: voorwaarde, basiskwaliteit, referentie, bijproduct, nevenfunctie en hoofd-functie. De mate van operationalisatie is heel verschillend, van heel concreet tot heel abstract. Een duidelijke afbakening van mono- en multifunctioneel landbeheer ontbreekt.

Een deel van deze begrippen heeft al een lange historie. In die historie wisselt de aandacht ervoor en verschuift de invulling ervan. Tegenwoordig is een duidelijke politieke wil tot multifunctionalisering van het landbeheer aanwezig. Er zijn vele maatschappelijke trends in die richting, ook in het domein van het natuurbeheer. Zelfs een expliciet monofunctionele bestemming als natuurontwikkeling blijkt in de praktijk een scala van functies te omvatten.

Een goed voorbeeld van landbeheer waar multifunctionaliteit concreet en kwantitatief is uitgewerkt is multifunctioneel bosbeheer. Hierin wordt aan de verschillende functies, waaronder natuurbeheer, expliciet de eis van een minimumkwaliteit gesteld.

Ter onderscheiding van monofunctioneel landbeheer is multifunctioneel landbeheer in dit hoofdstuk gedefinieerd als landbeheer met twee of meer functies. Het tweede criterium is dat de functies gelijkwaardig moeten zijn, dat wil zeggen dat elke functie een minimumkwaliteit moet hebben. Voor economisch te waarderen functies heeft deze minimumkwaliteit het karakter van minimumrendement. In dit hoofdstuk wordt het concept van een minimumkwaliteit voor natuur verder uitgewerkt. Deze minimumkwaliteit moet meer zijn dan een algemeen geldende basiskwaliteit voor de algemene natuur.

Voor een specifieke situatie omspannen de minimumkwaliteiten voor de verschillende functies een multifunctionele ruimte in het landbeheer. Binnen de multifunctionele ruimte kan multifunctioneel landbeheer verder geoperationaliseerd worden door een keuze van perspectief, ruimte- en tijdschaal, afstemming en optimalisering.

Op deze wijze afgebakend en geoperationaliseerd kan het principe multifunctioneel landbeheer werken als een constructief grens-object.

Uit de geschiedenis blijkt dat multifunctioneel landbeheer een vloeiend principe is. De aandacht ervoor is wisselend, er zijn vele varianten van en het is over het algemeen meer een abstract principe dan een concrete norm voor landbeheer. Maar juist die flexibiliteit en vaagheid maken het ook tot een aantrekkelijk principe, waarop velen steeds weer terugrijpen in heel verschillende situaties en op heel verschillende momenten. Je kunt je derhalve afvragen of afbakening en operationalisering wel zo verstandig is. Waar het te streng is geoperationaliseerd zoals in het bodemsaneringsbeleid, saneert het zichzelf weg. Het voorzorgprincipe in Duitsland zou juist vooral effectief zijn geweest als

principe. Als principe was het een inspiratie voor vele doelen en benaderingen in een veelheid van velden (Boehmer-Christiansen, 1994). Maar wil het begrip als grensobject kunnen werken en duurzaam kunnen zijn, dan is operationalisering nodig, al is deze specifiek en tijdelijk. In de praktijk wordt het dan ook steeds weer min of meer geoperationaliseerd.

Voor het natuurbeheer is multifunctioneel landbeheer een ambivalent principe. Het wil mens en natuur combineren. In een multifunctionele natuur moet de natuur functies voor de mens vervullen en tegelijk moet de natuur haar eigen gang kunnen gaan. In een dichtbevolkt land als Nederland met zijn beperkte ruimte is het een aantrekkelijk en eigenlijk onvermijdelijk principe. Maar om aanvaard te worden moet er wel een juist evenwicht tussen de functie natuurbeheer en de andere functie(s) zijn. Dat evenwicht is plaats en tijd gebonden. Als dat evenwicht op een bepaald moment niet meer voldoet, dan zal het principe ter discussie worden gesteld. Een multifunctionele natuur heeft dan ofwel onvoldoende met functionaliteit te maken ofwel onvoldoende met natuur. Functionele organisaties zullen opkomen voor een meer functioneel landbeheer, met als gevolg scheiding van natuurbeheer en andere functies. Natuurbeschermers zullen opkomen voor een meer zelfstandige natuurfunctie, wat ook een scheiding van functies zal inhouden. Het resultaat is een meer sectorale invulling. Maar deze ruimtelijke strategie van scheiding of monofunctionaliteit is al niet bevredigend gebleken, met name in de beperkte ruimte waarover Nederland beschikt. De neiging om te zoeken naar nieuwe vormen van multifunctioneel landbeheer zal blijven.

Hoofdstuk 7

Een menselijke toekomst voor de natuur

Conclusies en perspectief

Het doel van deze studie is een onderzoek naar de strategieën van de particuliere natuurbescherming in Nederland. Bovendien wil ik met deze studie een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een duurzame natuurbescherming, gebaseerd op een breed maatschappelijk draagvlak. Ik heb me daarvoor verdiept in de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland in (een deel van) haar geschiedenis (hoofdstuk 2 - 4). Ik heb me ook verdiept in een drietal meer actuele thema's die van belang zijn voor een breder georiënteerd natuurbeheer: algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer (hoofdstuk 5) en multifunctioneel landgebruik (hoofdstuk 6). Welke zijn de belangrijkste conclusies van deze studie? In de Inleiding heb ik een aantal vragen gesteld: Hoe heeft de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland zich ontwikkeld? Welke dynamiek kenmerkt deze ontwikkeling? Welke strategieën voerde de landbouw tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu? In hoeverre spelen dilemma's een rol in deze dynamiek? Wat is de betekenis van de meer algemene natuur in het huidige debat over natuurbescherming? Welke rol zou het principe multifunctionaliteit in het natuurbeheer kunnen spelen?

In 7.1 vat ik de belangrijkste resultaten samen. Uitgangspunt is de tweede vraag, de vraag naar de aard van de dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland. De hypothese is dat er in die dynamiek golfbewegingen voorkomen en dat ambivalenties daar een belangrijke rol in spelen. In dat perspectief worden de resultaten van de verschillende hoofdstukken besproken.

De huidige strategie van de particuliere natuurbescherming staat, evenals het natuurbeleid, in het teken van de verbreding van de zorg voor de natuur. Voor het doel van deze studie is dat een belangrijk perspectief. Op grond van de hypothese die in deze studie is ontwikkeld kan echter de vraag gesteld worden hoe duurzaam dat perspectief is. Die vraag komt aan de orde in 7.2.

7.1 Dynamiek in de particuliere natuurbescherming in Nederland

Verschillende auteurs hebben gesignaleerd dat de Nederlandse particuliere natuurbescherming de afgelopen eeuw golfbewegingen in haar strategie heeft vertoond. Een theorie over dergelijke golfbewegingen ontbreekt. Evenals een goede empirische beschrijving. Doel van deze studie is op basis van een empirische beschrijving een dergelijke theorie te ontwikkelen.

De empirische studie is beperkt tot een beschrijving van de strategische dynamiek van de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) in de periode 1932 tot 1972 met betrekking tot het cultuurlandschap en de landbouw. Deze geschiedenis is gekozen omdat de CC in die periode een centrale actor is in de Nederlandse particuliere natuurbescherming en omdat de organisatie van de particuliere natuurbescherming in die tijd relatief stabiel is. Onder strategie versta ik zowel een plan als een gestructureerd gedrag. Een strategie omvat zowel een perspectief als een positie. Strategie in deze studie heeft vooral betrekking op het debat over strategische kwesties.

In het begin van de jaren veertig van de twintigste eeuw verbreedt de CC haar strategisch veld met het cultuurlandschap, vooral als reactie op de ontwikkeling van de ruil-

verkaveling. De CC begint een strategie voor het cultuurlandschap te ontwikkelen. De ontdekking van het cultuurlandschap, begonnen in het voorgaande decennium, wordt daarmee voltooid. In de vormgeving van deze strategie speelt de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (WCL), die de CC heeft ingesteld, een belangrijke inhoudelijke rol. Die rol is het onderwerp van studie in hoofdstuk 2.

De WCL ontwerpt een perspectief op het cultuurlandschap en stelt een urgentielijst van te behouden cultuurlandschappen op. Natuur en landschap worden gescheiden aandachtsgebieden. De WCL ontwikkelt een visie op de cultuurtechniek, waarin het belang van ontwikkeling wordt erkend. De CC zelf bepaalt de opstelling tegenover de landbouw, er is ruimte voor constructief overleg.

Tijdens de ontwikkeling van deze strategie zijn er belangrijke verschillen van mening in de WCL en de CC, die het karakter hebben van ambivalenties:

- Er zijn waardevolle cultuurlandschappen, maar aandacht daarvoor kan een risico vormen voor het behoud van het natuurlandschap. Er zijn waardevolle natuurlijke elementen in het cultuurlandschap, maar het cultuurlandschap moet wel nadrukkelijk onderscheiden worden van het natuurlandschap. Zeker het oude cultuurlandschap is waardevol, maar moeilijk te behouden. Het nieuwe cultuurlandschap is niet waardevol, maar met behulp van de landschapszorg kan daar wel wat van gemaakt worden.
- De landbouw moet zich kunnen blijven ontwikkelen in het cultuurlandschap. Daarmee kan extra beargumenteerd worden dat het resterende natuurlandschap behouden moet blijven. Bovendien kan aan de boeren een behoorlijk bestaan niet ontzegd worden. Maar diezelfde landbouw vormt ook een bedreiging voor zowel het natuur- als het cultuurlandschap.
- Voor behoud van het cultuurlandschap moet worden samengewerkt met cultuurtechnici en boeren. Maar tot 1940 zijn de ervaringen met de cultuurtechnici niet positief. De ervaringen met boeren zijn zeer gemengd.

Er zijn meer ambivalenties, zoals de keuze waar te beginnen: bij het beschermen van het landschap of bij het veranderen van de cultuurtechniek, ofwel de keuze tussen een landschap- of een mensgerichte benadering. En verder de keuze tussen alles willen beschermen of een selectie. Optimisme versus pessimisme lijkt aan al deze ambivalenties ten grondslag te liggen. Al deze ambivalenties speelden waarschijnlijk ook al vóór 1940. Na 1940 is men echter optimistischer en bereid om zich constructief in te zetten voor het cultuurlandschap, om de cultuurtechniek een kans te geven en om samen te werken.

Op grond van deze beperkte historische analyse heb ik in hoofdstuk 2 de volgende hypothese ontwikkeld. In een veranderend extern krachtenveld vormen ambivalenties referenties voor verandering van strategie. Men kan zich grofweg pessimistisch en kritisch opstellen of optimistisch en constructief. Op een bepaald moment kiest men een positie in deze ambivalenties. Bij die positie horen beelden van natuur en landbouw en een opstelling tegenover de landbouw. Langzamerhand worden de risico's en nadelen van die positie duidelijk en gaan zwaarder wegen. De positie wordt heroverwogen en men schuift op naar de andere kant van de ambivalenties. De strategie verandert, men kiest een ander natuurbeeld, een andere opstelling, andere oplossingen.

Als de ambivalenties duurzaam zijn en inderdaad zo werken, is een cyclische verandering van strategie te verwachten. In een bepaalde periode zal de strategie bijvoorbeeld relatief optimistisch en constructief zijn, terwijl in een voorgaande en volgende periode de stra-

tegie pessimistischer en kritischer is. De periode 1940 - 1950 is optimistisch en constructief te noemen. De periode vóór 1940 is pessimistischer, evenals de periode na 1950.

In de periode van 1932 tot 1972 hebben zich vier strategische golfbewegingen voorgedaan in de strategie van de CC voor het cultuurlandschap, die uitgebreid zijn beschreven in hoofdstuk 4.

1. In de opvatting over natuur: tussen een brede en een smalle natuuropvatting.
2. In de waardering van het cultuurlandschap: tussen een hoge en lage waardering.
3. In de aandacht voor de landbouw: tussen meer en minder aandacht.
4. In de strategie tegenover de landbouw: tussen een positieve waardering en constructieve opstelling enerzijds en een negatieve waardering en kritische opstelling anderzijds.

De vier golfbewegingen zijn ten dele met elkaar verweven. In de periode 1932 – 1939 is de natuuropvatting nog relatief smal, natuur is vooral woeste grond. Deze wordt bedreigd door de cultuurtechniek, die toenemende aandacht krijgt vanwege de ontginningen. De opstelling tegenover de landbouw is terughoudend. De Tweede Wereldoorlog is een periode waarin relatief weinig gebeurt. Van 1945 – 1950 krijgt het cultuurlandschap veel aandacht. Er is bereidheid tot overleg met de landbouw en dat overleg krijgt ook vorm. Tegelijk wordt het natuurbegrip versmald. De periode van 1950 – 1958 is een relatief passieve periode, die als een overgang voor de verschillende strategische ontwikkelingen gezien kan worden. Tussen 1958 en 1967 is de belangrijkste strategie die tegen de ontginningen en ruilverkavelingen. De natuuropvatting is smal, het cultuurlandschap krijgt nauwelijks aandacht en de houding tegenover de landbouw is negatief. Na 1965 wordt het natuurbegrip verbreed, de waardering voor het cultuurlandschap stijgt, de belangstelling voor de landbouw neemt toe en die belangstelling omvat een positieve houding. De vier golfbewegingen gaan niet altijd samen op. De waardering voor het cultuurlandschap kan samengaan met zowel een smalle als een brede natuuropvatting en de belangstelling voor de landbouw met zowel een positieve als een negatieve houding.

Deze strategische golfbewegingen zouden veroorzaakt kunnen worden door zowel externe als interne factoren. In hoofdstuk 4 zijn drie van deze factoren onderzocht. Als externe factor is vooral de invloed van de landbouw onderzocht, als interne factoren de aanwezigheid van ambivalenties en de aard van de organisatie.

De ontwikkeling van de landbouw heeft grote invloed gehad op de strategie van de CC in deze periode. De CC richtte zich vooral op de negatieve effecten van de landbouw op natuur, landschap en milieu, maar niet of nauwelijks op de strategie van de georganiseerde landbouw (zie verder). De steeds maar toenemende negatieve effecten van de landbouw alleen kunnen de golfbewegingen echter niet verklaren. De aard van de organisatie kan een deel van de golfbewegingen verklaren. Een professionele organisatie met een missie zal niet gauw van strategie veranderen. Maar de strategie van zo'n organisatie kan wel een golfbeweging tussen samenwerking en conflict vertonen.

De golfbewegingen weerspiegelen vooral een aantal ambivalenties in het perspectief van de particuliere natuurbescherming. Deze ambivalenties zijn afgeleid van meer algemene ambivalenties in de westerse geschiedenis van de waardering van de natuur en in de aard van de natuurbescherming:

1. Moderne mens versus natuur: kiezen voor de ontwikkeling van mens en maatschappij of kiezen voor natuurbehoud. Ontwikkeling is daarbij zowel een bedreiging als een voorwaarde voor natuurbehoud.
2. Natuur als hulpbron of Arcadië: kiezen voor beheersing en gebruik van de natuur voor productie en consumptie of natuur beschermen voor haar eigen waarde en haar schoonheid. Ook hier geldt dat het tweede niet zonder het eerste kan.
3. Wilde of idyllische natuur: kiezen voor een wilde, ongerepte natuur of voor een idyllische natuur waarin de mens een zekere hand heeft. De historie suggereert dat de mens hierin geen definitieve keuze kan maken.
4. Optimisme of pessimisme: de voortdurende achteruitgang van de natuur geeft aanleiding tot pessimisme, maar de natuur willen beschermen veronderstelt een zeker optimisme.

De eerste golfbeweging, tussen een smalle en een brede natuuropvatting, weerspiegelt de ambivalentie van de twee soorten Arcadië, de wilde versus de idyllische natuur. De tweede golfbeweging, tussen een hoge en een lage waardering voor het cultuurlandschap, weerspiegelt dezelfde ambivalentie. De brede natuuropvatting stond open voor de waardering van het (idyllische) cultuurlandschap, de smalle natuuropvatting niet. Toch vallen deze ambivalenties niet altijd samen, zoals aan het einde van de jaren veertig. In deze golfbeweging kun je ook andere ambivalenties zien, tussen moderne mens (cultuurlandschap) en natuur en die tussen natuur als hulpbron en als Arcadië. De derde golfbeweging, tussen meer en minder aandacht voor de landbouw, sluit aan bij de ambivalentie van de moderne mens versus natuur. Aandacht voor de landbouw, positief of negatief, veronderstelt belangstelling voor mens en maatschappij, terwijl het zich afwenden van de landbouw past bij een zich terugtrekken in de eigen niche. Aandacht voor de landbouw veronderstelt ook een zeker optimisme over de mogelijkheid tot verandering. In de vierde golfbeweging kun je alle ambivalenties zien.

Dat de vier golfbewegingen de vier ambivalenties weerspiegelen wil nog niet zeggen dat ze deze ook verklaren. Daarvoor zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre deze ambivalenties ook werkelijk in de verschillende golfbewegingen een beslissende rol spelen. Maar ze vormen wel een model waarmee de vier golfbewegingen begrepen kunnen worden. De theorie is nu dat golfbewegingen mede het resultaat zijn van interne ambivalenties. Deze ambivalenties zijn historisch en maatschappelijk bepaald. Ze structureren de strategische ruimte van de natuurbeschermer, die een intermediaire positie inneemt in deze ambivalenties. Nu eens kiest hij voor de ene kant van een ambivalentie, dan weer voor de andere.

De strategie van de georganiseerde landbouw ten aanzien van natuur, landschap en milieu in de periode 1945 – 1972 is onderzocht in hoofdstuk 3. De landbouw wordt in deze periode vertegenwoordigd door de Stichting voor de Landbouw (1945 - 1954) en de opvolger daarvan het Landbouwschap (1954 tot na 1972). Beide organisaties hebben veel invloed op het landbouwbeleid in het kader van het neocorporatistisch landbouwmodel in Nederland. Ze hebben zich tussen 1948 en 1972 intensief met natuur, milieu en landschap bezig gehouden. Hun strategieën op deze velden hebben zich op een complexe manier ontwikkeld. Het strijdtoneel met de particuliere natuurbescherming verschuift van de potentiële agrarische ruimte, de woeste gronden, naar de agrarische ruimte zelf,

met zijn landschap en milieu. Soms gaat het om 'eigen' problemen, en dan weer om die van anderen. De natuur verandert van een eigen belang (ruimte voor uitbreiding), naar een extern belang (natuurbescherming), het landschap wordt een eigen belang (vormgeving van de agrarische ruimte) en het 'milieu' verandert van een intern probleem (risico's voor de landbouw) in een extern probleem (bedreiging door milieubeleid). De strategieën veranderen mee en zijn soms offensief, dan weer defensief.

De strategieën van de Stichting en het Schap tegenover natuur, landschap en milieu zijn minder negatief geweest dan verwacht. Beide landbouworganisaties erkennen het belang dat anderen hieraan hechten. In de praktijk hebben ze zich wel vaak verzet tegen beperkingen voor de landbouw. In de hele periode 1948 - 1972 zijn er in deze strategieën potenties voor samenwerking met de CC aanwezig. Zowel op het terrein van natuur, landschap en milieu als in de ontwikkeling van de landbouw zelf. Het Landbouwschap erkent het belang van natuurbehoud en landschapszorg en al in de jaren vijftig verzet het Landbouwschap zich tegen verontreiniging van oppervlaktewater en lucht. Het Landbouwschap verzet zich tegen grondverlies door onder meer verstedelijking, aanleg van infrastructuur en ontgroningen. Overproductie is een steeds terugkerend probleem vanaf 1948 en in de jaren zestig wordt grond-uit-productie een aanvaardbaar middel om dat probleem op te lossen. Alleen in de periode 1948 - 1954 worden deze potenties benut in een direct overleg in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN). In 1968 wordt een poging ondernomen tot een nieuw direct overleg, dat eenmaal plaatsvindt en – ondanks optimistische geluiden daarover van beide kanten - geen vervolg krijgt.

Dat beide partijen deze potenties na 1954 niet meer hebben benut heeft allereerst te maken met de structureel verschillende ontwikkelingen van de landbouw en de natuurbescherming. Het ging simpel gezegd goed met de landbouw en slecht met natuur, landschap en milieu. Ten tweede was de institutionele structuur van de landbouw, het neocorporatistisch landbouwmodel, gesloten voor buitenstaanders als de natuurbescherming. Ten derde speelden steeds meer natuurbeschermingskwesties op regionaal en lokaal niveau, die niet behoorden tot het werkteerrein van de landelijke landbouworganisaties en de CC. Ten vierde was er het toenemende formele overleg in andere fora, waardoor directe samenwerking minder nodig was.

Deze studie toont echter aan dat deze factoren samenwerking niet hebben uitgesloten. Het neocorporatistisch landbouwmodel heeft de Stichting voor de Landbouw niet afgehouden van een tijdelijke pragmatische samenwerking met de natuurbescherming in de COLN. Dat de tijdelijke samenwerking in de COLN na 1954 niet werd voortgezet heeft wellicht ook te maken met de strategie van de CC ten aanzien van de landbouw. Met name na 1965 was er aanleiding voor een hernieuwde samenwerking op het gebied van het cultuurlandschap in het kader van de ruimtelijke ordening en de landbouwpolitiek van de EG. De CC heeft deze mogelijkheden echter niet willen benutten, ondanks een grotere belangstelling voor het cultuurlandschap en de landbouw in die tijd.

In de jaren negentig is er veel discussie over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer. De discussies hierover tussen 1993 en 1995 zijn onderzocht in hoofdstuk 5. De dilemma's waar de natuurbeschermers in die discussies voor staan lijken veel op de ambivalenties in de jaren veertig, toen de WCL voor het eerst een strategie voor het cul-

tuurlandschap ontwierp. In de WCL gaat de discussie onder meer over de natuur van het cultuurlandschap. Is het natuur of landschap? In de jaren negentig gaat de discussie over natuur of cultuur in het witte (agrarische) gebied. De WCL heeft waardering voor het cultuurlandschap, maar de aandacht ervoor zien sommigen als een risico voor het behoud van het natuurlandschap. In de jaren negentig mag agrarisch natuurbeheer niet ten koste gaan van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Anders dan in de jaren veertig is er in de jaren negentig wel optimisme over de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer op de boerderij, maar boeren moeten zich niet bezig willen houden met het beheer van de EHS. Natuurbeschermers twifelen aan hun deskundigheid daarvoor.

De fundamentele ambivalenties die zichtbaar waren in de jaren 1932 tot 1972 en waarschijnlijk een rol speelden in de golfbewegingen in de strategieën van de particuliere natuurbescherming in die periode, kunnen we dus terugzien in de controversen van de jaren negentig. Wel of geen samenwerking met boeren, wel of geen waardering voor de algemene natuurkwaliteit op het agrarisch bedrijf, wel of geen waardering voor de natuur buiten de EHS weerspiegelen evenzeer als de discussies uit de voorgaande periode de ambivalenties van de moderne mens versus natuur, natuur als hulpbron versus Arcadië en wilde versus idyllische natuur.

Even actueel als de concepten algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer is aan het einde van de vorige eeuw het concept multifunctionaliteit in het kader van landgebruik en ruimtelijke ordening. Het is het onderwerp van hoofdstuk 6.

Onder verschillende namen heeft het concept een historie in het natuurbeheer, de ruimtelijke ordening, de bosbouw en de landbouw. Uit die geschiedenis blijkt dat het concept multifunctioneel landbeheer een vloeiend principe is. De aandacht ervoor is wisselend, er zijn vele varianten en het is over het algemeen meer een abstract principe dan een concrete norm voor landbeheer. Juist die flexibiliteit en vaagheid maken het tot een aantrekkelijk principe, waarop velen steeds weer teruggrijpen in heel verschillende situaties. Op deze wijze functioneert het concept als een grensobject, een concept dat voor heel verschillende groepen aantrekkelijk is. Maar wil het begrip als constructief grens-object duurzaam zijn, dan is operationalisering nodig, al is deze specifiek en tijdelijk. In de praktijk zie je dan ook dat het steeds weer in meer of mindere mate wordt geoperationaliseerd. In hoofdstuk 6 geef ik een aanzet voor operationalisering, met name door als voorwaarde te stellen dat de verschillende functies tenminste een minimumkwaliteit moeten leveren.

Voor het natuurbeheer is multifunctioneel landbeheer een ambivalent principe. Het wil mens en natuur combineren. In een multifunctionele natuur moet de natuur functies voor de mens vervullen en tegelijk moet de natuur haar eigen gang kunnen gaan. In een dichtbevolkt land als Nederland met zijn beperkte ruimte is het een aantrekkelijk en eigenlijk onvermijdelijk principe. Maar om aanvaard te worden moet er wel een juist evenwicht zijn tussen de functie natuurbeheer en de andere functie(s). Dat evenwicht is plaats en tijd gebonden. Als dat evenwicht op een bepaald moment niet meer voldoet, dan zal het principe ter discussie worden gesteld. Een multifunctionele natuur heeft dan ofwel onvoldoende met functionaliteit te maken ofwel onvoldoende met natuur. Het debat daarover zal vervolgens leiden tot meer sectorale strategieën. Maar ook scheiding of monofunctionaliteit is niet bevredigend, met name niet in een beperkte ruimte.

De neiging om te zoeken naar nieuwe vormen van multifunctioneel landbeheer zal blijven. Multifunctioneel landbeheer is een dynamisch principe.

In het begin van de 21e eeuw is er een breed draagvlak voor beheer van het landelijk gebied, voor agrarisch natuurbeheer op de boerderij en voor multifunctioneel landbeheer. Maar de aanwezigheid van fundamentele ambivalenties in de boezem van de particuliere natuurbescherming is een waarschuwing dat het draagvlak voor deze onderwerpen ook weer kan verdwijnen.

Beperkingen

Deze studie heeft een aantal beperkingen en onzekerheden in het gekozen object, de theorie en methode, het materiaal en derhalve ook in de resultaten. Deze beperkingen en onzekerheden zijn ook bij de afzonderlijke hoofdstukken genoemd. Zonder compleet te willen zijn, wil ik enkele meer algemene beperkingen naar voren halen.

De analyse in het historische deel over de particuliere natuurbescherming (hoofdstuk 2 en 4) is gericht op de strategie van de CC ten aanzien van het cultuurlandschap in Nederland in de periode 1932 - 1972. De eigen strategieën van de aangesloten organisaties zijn niet onderzocht. Grote verschillen in strategie, anders dan in het object waarop ze zich richten, kunnen evenwel niet verwacht worden, juist omdat ze aangesloten waren en grote conflicten zich niet of nauwelijks hebben voorgedaan. Anderzijds hadden niet alle aangesloten organisaties evenveel invloed op de strategie van de CC en waren niet alleen natuurorganisaties aangesloten.

Evenmin is het natuurbeleid van de verschillende overheden, een factor in de strategische context, onderzocht. Na 1930 gaat de overheid zich steeds nadrukkelijker met het natuurbeleid bezig houden. Er is intensief contact tussen de CC en de ambtelijke natuurbescherming. Leden van het bestuur van de CC hebben zitting in adviesorganen en ambtenaren die zich bezighouden met natuur- en landschapsbescherming zijn lid van de CC. Deze bindingen zijn in deze periode zo sterk dat de inhoudelijke ontwikkeling vrijwel samenviel (Van der Windt, 1995; 1999).

Ontwikkelingen in andere sectoren als economie, landbouw, bosbouw, verstedelijking en transport, recreatie en toerisme drukken een stempel op de condities van natuur, landschap en milieu en bepalen de strategische ruimte van natuurstrategie en -beleid. Uitgezonderd de landbouw heb ik deze sectoren niet onderzocht. Het beeld van de onderzochte periode is daarom beperkt. Dat verder onderzoek zinvol kan zijn, laat hoofdstuk 3 zien. De strategie van de twee centrale landbouworganisaties in Nederland in de periode 1948 - 1972 is veel sterker betrokken op natuur, milieu en landschap - deels in positieve zin - dan verwacht. De veronderstelling is dat de CC hier kansen heeft laten liggen. Maar ook deze analyse heeft een aantal beperkingen in de afbakening van het object. Veel botsingen tussen landbouw en natuurbescherming speelden zich af op regionaal niveau en de rol van regionale landbouworganisaties is niet onderzocht.

Voor de relevantie van deze geschiedenis, voor zover geschiedenis relevant kan zijn, is de beperking tot de genoemde periode van belang. Na 1970 verandert het landschap van de particuliere natuurbescherming heel sterk. Dynamiek en differentiatie van de particuliere natuurbescherming nemen sterk toe. De maatschappelijke omstandighe-

den, zoals de verstedelijking, de landbouw, verkeer en recreatie, zijn sterk veranderd. Na 1990 gaat de EU zich steeds sterker met het nationale natuurbeleid bemoeien. Maar de analyse van de discussies over algemene natuurkwaliteit en agrarisch natuurbeheer in de jaren negentig (hoofdstuk 5) laat zien dat de dilemma's van voor 1970 ook dan nog van belang zijn.

Vergelijking van de Nederlandse particuliere natuurbescherming met die in de omliggende landen, zou leerzaam kunnen zijn. Een dergelijke vergelijking zou meer inzicht kunnen geven in de relevantie van golfbewegingen, hun aard en de rol van ambivalenties. Er zijn opmerkelijke parallellen met die in Engeland en belangrijke verschillen met die in België en Duitsland (Caspers, 1992; Evans, 1992; De Jong, 1999; Lowe e.a., 1986; Van der Windt, 1999).

Voor het beeld van de huidige tijd zijn de thema's algemene natuurkwaliteit, agrarisch natuurbeheer en multifunctioneel landbeheer weliswaar van belang, maar ook beperkt. Natuurontwikkeling, Europese en verdere internationale natuurbescherming, biodiversiteit, de verhouding natuur- en milieubeleid, het klimaatprobleem, de factor water, de ontwikkeling van de landbouw, de optie van de biologische landbouw, plattelandsontwikkeling en meekoppeling met andere maatschappelijke activiteiten zijn minstens zulke belangrijke thema's in de huidige aandacht van de particuliere natuurbescherming. Sommige van deze onderwerpen raken de thema's die hier gekozen zijn, maar ik heb ze niet zelfstandig uitgediept.

Andere beperkingen zijn van theoretische aard. Het begrip strategie kent vele definities en elke definitie zal zijn eigen verhaal met zich meebrengen. Strategie is in deze studie vooral een intern kenmerk van de particuliere natuurbescherming, gekarakteriseerd door vooral het debat erover. De praktijk van het onderhandelen, uitgezonderd in de COLN, en de vele andere vormen van communicatie met andere actoren, uitgezonderd in de vorm van artikelen en adressen en dergelijke statements, zijn niet of nauwelijks onderzocht. Ook de positie van waaruit ik het historisch onderzoek heb verricht, met een zeker engagement voor het object en met de behoefte historisch inzicht een rol te laten spelen bij toekomstige debatten over de strategie van de natuurbescherming, houdt mogelijk beperkingen in.

De hypothese van de golfbeweging en van de rol van ambivalenties daarin is een van de mogelijke veronderstellingen ten aanzien van de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming. Andere onderzoekers van de geschiedenis van de natuurbescherming kunnen andere hypothesen hanteren en naar aanleiding daarvan andere verhalen vertellen over de natuurbescherming. Zelfs het onderzoek van Van der Windt (1995), dat deels in samenwerking is verricht, is gebaseerd op andere theoretische posities en leidt deels tot andere inhoudelijke conclusies. Of sprake is van continuïteit dan wel van golfbewegingen in de strategische dynamiek is deels een kwestie van definitie en interpretatie.

Onderzoek naar andere factoren in de context van de particuliere natuurbescherming, zoals het overheidsbeleid en de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis, zou wellicht tot een andere verklaring van de strategische dynamiek kunnen leiden.

Voor het historisch onderzoek zijn diverse archieven geraadpleegd en enkele interviews gehouden. Er zijn meer archieven over die periode (Van der Windt, 1995). De archieven zijn weliswaar zorgvuldig bestudeerd, maar slechts kwalitatief en met het oog op be-

vestiging, uitwerking of ontkenning van de hypothese. Meer kwantitatieve methoden zijn beschikbaar. Een andere lezing zou ik niet kunnen uitsluiten. Over agrarisch natuurbeheer is in de jaren negentig zeer veel geschreven en gesproken. Lang niet alle documenten zijn verzameld, en de relevantie en betrouwbaarheid van sommige documenten is onzeker.

De waarde van de resultaten dient dus gerelativeerd te worden. Andere verhalen over de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland zijn mogelijk.

7.2 Een menselijke toekomst voor de natuur

Verbreiding van het natuurbeleid is een actueel thema. Stichting Natuur en Milieu en de Raad voor het Landelijke Gebied hebben er voor gepleit (Sprengers, 1998; RLG, 1998). Het nieuwe natuurbeleid anno 2000 heeft verbreding hoog in het vaandel (Ministerie van LNV, 2000). Ook internationaal is er veel aandacht voor een verbreding van de relatie tussen mens en natuur onder meer als gevolg van het denken over duurzame ontwikkeling en behoud van biodiversiteit (o.a. IUCN e.a., 1980; WCED, 1987; UNCED, 1992; Ghimire & Pimbert, 1997).

Het doel van deze studie – een bijdrage te leveren aan een duurzame natuurbescherming gebaseerd op een breed draagvlak – sluit dus aan bij wat momenteel de aandacht heeft. Een pleidooi voor verbreding lijkt niet meer nodig. Intussen dringen zich nieuwe vragen op. Waar liggen de grootste kansen en mogelijkheden? Wat kan algemene natuurkwaliteit betekenen in een verbreed natuurbegrip? Welke functie kan het principe multifunctionaliteit hebben? Welke rol kunnen boeren spelen in het kader van de sterk veranderende opvattingen over landbouw in Nederland en Europa? Is verbreding wel zo nieuw? Zijn er ook risico's aan verbonden? Welke factoren kunnen een belemmering vormen? Is verbreding wellicht iets tijdelijks, een nieuwe golf, of kan het ook duurzaam zijn? In dit laatste hoofdstuk wil ik op een deel van deze vragen ingaan. Met name op de vragen die betrekking hebben op de risico's van en de belemmeringen voor verbreding. Daarbij zal ik gebruik maken van de conclusies van de voorgaande hoofdstukken. Deze analyse is niet bedoeld om het proces van verbreden te bekritisieren en in te perken, maar om het een duurzame kans te geven.

Verbreiding staat enerzijds voor het proces van ontwikkeling van strategie en beleid van een smal naar een breed perspectief. Anderzijds staat verbreding ook voor het resultaat van dat proces, het verbrede perspectief. In het huidige proces van verbreding gaat het, zoals hieronder zal worden beschreven, om een bredere opvatting over wat natuur is en hoe deze gebruikt mag worden en tegelijk om een grotere betrokkenheid van allerlei groepen bij het beheer van de natuur. Verbreiding kan betrekking hebben op verschillende dimensies van beleid en strategie, van probleemdefinitie tot instrumentatie en evaluatie. Ik richt me hier vooral op de verbreding van het natuurbegrip, van natuurwaarden en -functies en van strategie.

Verbreding zoals het recent bedoeld is

In 1998 verschijnen enkele pleidooien voor verbreding van het natuurbeleid. In 'Oorden van onthouding' pleit een aantal ecologen en landschapsarchitecten voor een maatschappelijke en culturele verbreding van de EHS (Feddes, Hengreen, Jansen e.a., 1998). De basis van de EHS is te smal: cultureel, wetenschappelijk, in vormgeving, politiek-inhoudelijk en, als resultante, in democratisch opzicht. Zij pleiten dan ook voor een democratischer EHS, die 'tevens (kan) worden ingezet om de democratische kwaliteit van de samenleving te verbeteren'.

In de aanloop naar de herziening van het Natuurbeleidsplan (NBP) van het Ministerie van LNV uit 1990 bepleit Sprengers, medewerker van de Stichting Natuur en Milieu, een verbreding van het natuurbeleid in ruimtelijke zin, in bestuurlijke zin, naar doelgroep en in financiële zin (Sprengers, 1998). Ruimtelijke verbreding betekent enerzijds een multifunctioneel gebruik van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waarin functies als drinkwatervoorziening, recreatie en schone, natuurvriendelijke landbouw een plaats moeten krijgen. Anderzijds moet meer aandacht besteed worden aan de natuur buiten de EHS. Met bestuurlijke verbreding bedoelt Sprengers dat het natuurbeleid moet doorwerken in andere beleidsterreinen zoals het waterbeleid, het milieubeleid, de ruimtelijke ordening en de landbouw. Ook de verantwoordelijkheden van lagere overheden moeten duidelijker worden gearticuleerd. Het beleid zou verder verbreed moeten worden door er meer doelgroepen bij te betrekken, niet alleen de 'ecologen' en terrein beherende organisaties maar ook alle andere grondgebruikers. Tenslotte moet financiële verbreding er toe leiden dat geprofiteerd kan worden van andere geldstromen dan alleen het natuurbudget van het ministerie van LNV. Deze vormen van verbreding lagen deels al besloten in het NBP, maar in de politieke praktijk zijn ze onvoldoende geprofileerd, volgens Sprengers.

In haar advies 'Natuurbeleid dat verder gaat ...' pleit ook de Raad voor het Landelijk Gebied voor verbreding van het natuurbeleid (RLG, 1998). Zij adviseert een 'verbreding' van natuurdoelen naar belevings- en gebruikswaarden, in en buiten natuurgebieden, in combinatie met andere functies. Zij adviseert verder om de betrokkenheid van oude en nieuwe partners bij de uitvoering te vergroten en daartoe onder meer de uitvoering van het beleid flexibeler te maken.

Het ministerie van LNV volgt bij de herziening van het NBP deze trend. In haar 'Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw' (NBL21), de opvolger van het NBP, kiest zij met de titel 'natuur voor mensen, mensen voor natuur' expliciet voor verbreding van het natuurbeleid (Ministerie van LNV, 2000). Met 'natuur voor mensen' bedoelt NBL21 dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn. 'Mensen voor natuur' betekent dat natuur door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt. In de nieuwe hoofddoelstelling voor het natuurbeleid komt deze verbreding tot uiting. Het gaat niet meer alleen om behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap, zoals in het NBP, maar ook om het duurzaam gebruik van de natuur. Het ministerie van LNV vat het begrip natuur 'breed' op. Het is de natuur 'van voordeur tot Waddenzee'. Het natuurbeleid is ambitieus en wil nieuwe kansen benutten, maar hoe verbreding nu precies is uitgewerkt ten opzichte van de gebruikelijke ambities voor vernieuwing en versterking van het beleid is niet erg duidelijk.

De dimensies van verbreding die Stichting Natuur en Milieu en de Raad voor het Landelijk Gebied voor ogen staan zijn herkenbaar in NBL21. De EHS vervult naast ecologische ook andere functies, met name recreatie, productie van hout en schoon water, vastlegging van CO₂ en behoud van cultuurhistorische waarden. Vooral de robuuste verbindingzones zijn multifunctioneel bedoeld. Medegebruik van de EHS is verder mogelijk voor jacht, defensie, grondgebonden duurzame landbouw, visserij en transport over water. Maar het medegebruik moet wel passen binnen de natuurdoelstellingen van de EHS. Van de geplande oppervlakte EHS op het land zal ongeveer tweederde multifunctionele natuur bevatten, vooral multifunctioneel bos en graslanden voor weidevogels en wintergasten. 90% van de EHS op het land zal worden opengesteld voor extensieve recreatie. Van de grote wateren in de EHS, inclusief de Noordzee, zal 99% multifunctioneel zijn. Integratie of medegebruik heeft verder vooral betrekking op de landelijke en stedelijke natuur (en de natuur buiten Nederland). Voor natuur buiten de EHS zijn twee aparte beleidsprogramma's opgesteld: Landelijk Natuurlijk en Stedelijk Natuurlijk. NBL21 besteedt verder aandacht aan integratie van natuur in andere beleidsvelden, doelgerichte samenwerking met andere partijen en verbreding van de financiering. Of deze invulling van de verbreding overeenkomt met wat de Stichting Natuur en Milieu en de Raad voor het Landelijk Gebied precies bedoelden met verbreding is niet duidelijk. Onder meer de onvoldoende integratie in het milieubeleid is een punt van kritiek van de Stichting Natuur en Milieu op NBL21.

De vraag is of de verbreding, die Sprengers als medewerker van de Stichting Natuur en Milieu heeft bepleit, breed wordt gedragen door de rest van de natuurbeweging. Hij zelf koppelt de Vereniging Natuurmonumenten en andere terreinbeherende organisaties aan de realisatie van de EHS. Hoewel de Vereniging Natuurmonumenten een brede visie heeft - zij zet zich in 'voor een leefbaar Nederland met voldoende ruimte voor het voortbestaan van de natuur in al haar verschijningsvormen' -, is zij toch vooral tevreden over NBL21 omdat daarin de uitvoering van de EHS voorop staat. Anderzijds gaat de roep om meer pluraliteit in en democratisering van de EHS verder dan wat Sprengers bepleit.

De verbreding van het natuurbeleid, zoals zowel de Stichting Natuur en Milieu, de Raad voor het Landelijk Gebied als het ministerie van LNV voor ogen staat, is breed bedoeld. Zij rekenen daartoe vele aspecten van beleid en strategie. Dat wil niet zeggen dat dit ook allemaal evenwichtig is ingevuld. Enerzijds moet veel nog worden uitgewerkt in de beleidsprogramma's, anderzijds zullen in het komende politieke proces ongetwijfeld prioriteiten worden gesteld.

Verbreding bevat voor de Stichting Natuur en Milieu, de Raad voor het Landelijk Gebied en voor het ministerie van LNV dus tenminste drie elementen: een breder natuurbegrip, een bredere functionaliteit van de natuur, binnen en buiten de EHS, en een bredere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van andere partijen (overheden en doelgroepen) bij het beheer van de natuur (inclusief een verbrede financiering). Die verbrede betrokkenheid en verantwoordelijkheid zou je ook kunnen opvatten als een vorm van integratie (de-sectoralisering), democratisering of vermaatschappelijking van het natuurbeheer. Breder is dan ten opzichte van het afgelopen decennium, waarvoor het Natuurbeleidsplan richting gevend was. Het is deze meervoudige betekenis van verbreding die hier als uitgangspunt genomen wordt.

Een oud idee

Het idee achter verbreding is veel ouder dan de huidige term. In Nederland kenden we te term al in verband met de landbouw. In de jaren tachtig ontwikkelden Van der Weijden e.a. (1984) het concept van een 'landbouw met verbrede doelstelling' of 'geïntegreerde landbouw'. Sindsdien zijn regelmatig pleidooien gehouden voor meer aandacht voor de natuur van het cultuurlandschap (en in de stad), voor meer ruimte voor agrarisch natuurbeheer, voor meer gebruiksnatuur, ook in de EHS, en voor een breder draagvlak en meer betrokkenheid van andere partijen, voordat het ministerie van LNV in 2000 voor verbreding koos (onder meer Ter Keurs, 1984; Dekker & Van Leeuwen, 1985; Korthals, 1995; Keulartz, 1995; Achterhuis, 1998). En het bleef niet bij pleidooien, er zijn ook tal van experimenten gedaan, onder meer in de jaren tachtig met agrarisch natuurbeheer en in de jaren negentig met waardevolle cultuurlandschappen (De Haas, Kranendonk & Pleijte, 1999).

Het NBP (Ministerie van LNV, 1990) vervulde in dit proces een opmerkelijke rol. Het NBP zelf was breed gericht. Met een verwijzing naar de verschillende natuurvisies die Van Amstel e.a. (1988) hadden geconstrueerd, wilde het NBP zelf geen keus maken, om recht te doen aan de verschillende opvattingen in de samenleving. Het NBP bevatte verder een verscheidenheid aan hoofdlijnen en strategieën. Maar in het NBP werden ook al prioriteiten zichtbaar. Was het adagium in de jaren zeventig 'verweven waar mogelijk, scheiden waar nodig', het NBP keerde dat om. 'Scheiden waar mogelijk, verweven waar nodig' had de slogan van het NBP kunnen zijn (Dekker & Van Leeuwen, 1989). De implementatie van het NBP was vooral gericht op de realisatie van de EHS, met veel aandacht voor natuurontwikkeling. De algemene natuur daar buiten kreeg in de concrete beleidskeuzen weinig of geen prioriteit. Het NBP werd een beleid 'door en voor ecologen' (Sprengers, 1998). De geschiedenis van het NBP lijkt 'op een trechter' (Feddes, Herngreen & Jansen, 1998), 'In feite is 'natuur' als thema uit de maatschappelijke breedte gehaald en teruggebracht tot een geïsoleerd vraagstuk, aan te pakken door een beperkte groep deskundigen en bestuurders in een geïsoleerd project.'

Ook voor 1980 leefde al het idee van een bredere natuurbescherming in Nederland. Eind jaren zeventig bepleitten de Kritische Biologen voor een 'maatschappelijke natuurbescherming' (Werkgroep Kritische Biologie, 1981; Werkgroep Kritische Biologen e.a., 1982), in essentie ging het om een verbreding van natuurbegrip en strategie. En hoewel deze kritiek zich afzette tegen de beperkte strategie van de 'gangbare' natuurbescherming, bevatte het natuurbeleid in die tijd, verwoord in de Structuurvisie natuur- en landschapsbehoud (Ministerie van CRM, 1977), al de aanzet voor wat nu met een breed natuurbeleid wordt bedoeld. Met name de functies die aan de natuur werden toegekend, van regulatie- en informatiefuncties tot leverings- en productiefuncties, en de motieven die daaraan werden ontleend voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap droegen de kiemen in zich voor een breed natuurbeleid. Die breedheid kwam onder meer tot uiting in de ruime aandacht voor waardevolle agrarische cultuurlandschappen en de nationale landschapsparken en voor de mogelijkheid van agrarisch natuurbeheer in de vorm van beheersovereenkomsten in het kader van de Relatienota. De praktijk was echter nog wel sterk gericht op de bescherming van 'natuurwetenschappelijk' belangrijke gebieden en soorten, 'bloempotten' in het landschap. De

jaren zeventig worden wel beschouwd als de derde groene golf van de particuliere natuurbescherming (Van der Windt, 1995). Een golf niet alleen in de hoogte, de hoeveelheid aandacht, maar ook in de breedte, met het landschap, het milieu en de landbouw, hoog op de agenda. De aanzet voor deze golf lag al in de jaren zestig, toen het cultuurlandschap volop aandacht kreeg en de belangstelling voor milieuproblemen langzamerhand groeide (zie hoofdstuk 4).

Zo'n proces van verbreding was er ook in de jaren dertig en veertig, toen het cultuurlandschap in de algemene strategie werd opgenomen (zie hoofdstuk 2 en 4). Van der Windt (1995) spreekt van een (tweede) groene golf. De eerste groene golf, in de overgang naar de twintigste eeuw, had eveneens dat brede karakter door relaties met woningbouw en stedenbouw (Van Schendelen, 1999).

Internationaal is verbreding een al langer bestaand concept. Adams (1996) bepleitte een brede, sociale benadering van de natuurbescherming voor Engeland en Ghimire & Pimbire (1997) en Stolton & Dudley (1999) voor derde wereld landen. In het Biodiversiteitsverdrag van 1992 wordt het biodiversiteitsbeleid nadrukkelijk gekoppeld aan andere vormen van beleid. In hun visie op de natuurbescherming van de 21ste eeuw bepleitten Western et al (1989) een 'verbreed mandaat'. Zij toonden zich voorstander van een natuurbescherming buiten de parken en van meer ruimte voor betrokkenheid van omwonenden bij het gebruik en beheer van de parken zelf. In de 'World Conservation Strategy' en 'Our common future' kozen de IUCN (1980) respectievelijk de WCED (1987) voor een brede benadering van natuur- en milieubehoud in het kader van duurzame ontwikkeling. De basis voor het concept duurzame ontwikkeling gaat terug tot het jaar 1970, het jaar van de aarde, toen natuurbehoud internationaal doorbrak.

Wat betreft het beheer van de (grote) parken wereldwijd was 1982 een keerpunt (Hales, 1989). Vanaf dat moment keek men niet langer alleen naar de parken op zich (vanaf de grens naar binnen), maar ook naar de omgeving ervan. Het debat ging er over of er wel grenzen tussen parken en daarbuiten moesten bestaan. Natuurbeheer en duurzame ontwikkeling moesten samengaan en de concrete vorm daarvan was het concentrisch model met puur natuurbehoud in het centrum en toenemend maatschappelijk gebruik naar buiten toe. Mensen die wonen in en in de omgeving van parken zouden zeggenschap moeten krijgen over het beheer en gebruik. Een verschuiving dus van een traditionele visie op natuurbehoud in parken, met als doel recreatie, naar een utilitaire of multifunctionele visie. De UNESCO heeft sinds 1995 een nieuwe visie op natuurbeheer, waarin mensen en hun gemeenschappen centraal staan en hun rol als beheerders van het milieu benadrukt wordt, onder de vlag van 'duurzame ontwikkeling'. Die visie wordt inmiddels toegepast in de biosfeer reservaten van het UNESCO programma Man and Biosphere (Lassere, 1999). Ongetwijfeld zijn er op internationaal niveau al voor 1980 of zelfs voor 1970 pleidooien gehouden voor een verbrede natuurbescherming.

Toen het ministerie van LNV in 2000 koos voor een verbreding van het natuurbeleid in Nederland, had het idee erachter al een lange en brede geschiedenis. Steeds zijn er pleidooien en praktische aanzetten voor een brede strategie en steeds is er blijkbaar weer een terugval. Volgens Van der Windt (1995) stuit verbreding blijkbaar intern op grenzen, omdat anders de identiteit van de natuurbeschermingsbeweging in gevaar kwam. In deze studie ga ik er van uit dat die grenzen te maken hebben met interne ambivalenties. Wil verbreding een meer duurzame beweging worden, dan is het van belang om

na te gaan welke beperkingen en risico's verbreding in zichzelf draagt, welke factoren verbreding weer kunnen inperken en welke verleidingen een beperkt natuurbeleid heeft. Maar voor ik die vragen wil proberen te beantwoorden, wil ik ingaan op de kern van verbreding, het verbrede natuurbegrip.

Verbreding van het natuurbegrip

In de jaren zeventig werd de waardering van de natuur nog vooral bepaald door natuurbeschermers en ecologen, zoals in de Structuurvisie natuur- en landschapsbehoud (Ministerie van CRM, 1977). Zij bedachten waarom en welke natuur waardevol was voor mens en maatschappij. Zij kenden waarden en functies toe aan de natuur en via natuurwaardering bepaalden ze welke gebieden meer en minder waardevol waren. Tegenwoordig worden (andere) mensen over dit onderwerp geënquêteerd. Beide benaderingen hebben geleid tot een aantal typologieën van het natuurbegrip in termen van functies, waarden, visies, beelden en grondhoudingen.²⁹⁹

Een voor Nederland relevante en bekende typologie van natuurvisies is die van Van Amstel e.a. (1988), die onder meer gebruikt wordt in het Natuurbeleidsplan. Op grond van een historische analyse vonden Van Amstel e.a. drie archetypische natuurvisies in Nederland: de natuurontwikkelingsvisie, de klassieke visie en de functionele visie. Met een wat breder historisch perspectief vonden Keulartz, Swart & Van der Windt (2000) een indeling die sterk lijkt op die van Van Amstel e.a., maar die zij anders benoemen: het primitieve landschap ('wildernis'-arrangement), het pastorale landschap (arcadisch arrangement) en het functionele landschap-arrangement. Volgens Keulartz, Swart & Van der Windt hanteert de overheid deze drie natuurbeelden in meer of mindere mate in de verschillende nota's voor het natuurbeleid sinds 1980. Buijs & Volker (in Bervaes e.a., 1997) leidden uit een enquête onder Nederlanders met behulp van een factoranalyse een nieuwe typologie van natuurbeelden af: de elementen, spontane natuur, productienatuur, aangelegde natuur en gedomesticeerde natuur. Niet alle mogelijke elementen vinden hierin echter een plaats, zoals bossen en moerassen. Deze typologie is dus nog niet dekkend.³⁰⁰

Wat houdt het moderne natuurbegrip in Nederland in? Wat verstaan Nederlanders onder natuur? Voor zover we daar nu vat op kunnen krijgen, heeft de Nederlandse bevolking een breed natuurbeeld (Bervaes e.a., 1997). De meerderheid van de Nederlandse bevolking rekent anno 1997 niet alleen de bekende vormen van natuur als moerassen en bossen en spontane natuur als klein wild, wilde planten en akkeronkruiden, weidevogels, stadsvogels en insecten tot de echte natuur. Ook productienatuur als landschap en weilanden, en aangelegde natuur als bosjes en houtwallen rekent men daartoe. Veel vormen van boeren natuur vallen onder 'echte' natuur. Zee en strand behoren na de bossen tot de meest aansprekende natuur (Reneman e.a., 1999). Volgens NBL21, dat een breed natuurbegrip hanteert, zijn rust, stilte en duisternis belangrijke kenmerken van de natuur, die bedreigd worden en derhalve bescherming behoeven (Ministerie van LNV, 2000).

Zowel Bervaes e.a. (1997) als het ministerie van LNV spreken van een 'breed' natuurbegrip bij de Nederlandse bevolking. Deze opvatting staat blijkbaar tegenover een smal-

le opvatting in de voorgaande jaren. In het vorige decennium is vooral de natuur van de EHS en daarbinnen de wilde natuur toonaangevend geweest in de beeldvorming van wat natuur is in Nederland. Op de langere termijn is te verwachten dat opvattingen van mensen over natuur zullen blijven veranderen (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998). De verbreding van het natuurbegrip heeft een parallel in een verbreding van het paradigma van de ecologie. Het klassieke paradigma in de ecologie, het 'evenwicht paradigma' (equilibrium paradigm), legt de nadruk op ecosystemen in een stabiele toestand, gesloten en zelfregulerend. Het exemplarische voorbeeld is het climax stadium. De bijpassende populaire metafoor is die van het evenwicht van de natuur (balance of nature). Een van de implicaties van dit klassieke paradigma voor het natuurbeheer is dat een te beschermen gebied vooral beschermd moet worden tegen de mens. De mens en zijn activiteiten zijn geen onderdeel van natuurlijke systemen, natuurbescherming is mens-exclusief. Dit paradigma is achterhaald volgens Pickett, Parker & Fiedler (1992). Het nieuwe paradigma, het 'buiten evenwicht paradigma' (nonequilibrium paradigm), ziet het systeem als open naar zijn omgeving, erkent het belang van periodieke gebeurtenissen, en gaat uit van meervoudigheid van plaats en soort van regulatie. Het benadrukt het belang van proces in plaats van eindpunt. Een voorbeeld is de successie, een ander voorbeeld is het landschap met een verdeling van evenwichten waarin individuele onderdelen voortdurend veranderen. De bijpassende populaire metafoor is die van de flux van de natuur (flux of nature). Het gaat niet om een totale wetenschappelijke revolutie, waarin het vorige paradigma volledig wordt uitgesloten. In het nieuwe paradigma kan een ecosysteem in een specifiek evenwicht verkeren, maar dat is eerder uitzondering dan regel. Het nieuwe paradigma is dus een verbreding van het oude paradigma. Het nieuwe paradigma betekent voor het natuurbeheer meer aandacht voor onder meer de processen die het ecosysteem sturen, de context, de historie en de aard en impact van periodieke en lange termijn verschijnselen, inclusief de niet altijd duidelijke of subtiele rol van mensen in het verleden en heden. Deze factoren zijn van belang om de doelelementen die men voor ogen heeft te beschermen, zoals een soort, een ecosysteem of een landschap.

In Nederland bestaan al lang verschillende stromingen in de ecologie met verschillende visies op natuurbescherming (De Jong & Kwa, 2000). De 'vitalistisch/holistische' en 'cybernetische' richtingen zijn verwant aan het oude 'evenwicht paradigma' en hebben een dominante positie in het terrestrisch natuurbeheer. Ecologen van deze stromingen zijn voorstander van natuurbeheer gericht op welomschreven natuurdoelen. De 'dynamisch' en 'chaos' richting zijn verwant aan het nieuwe paradigma en hebben invloed in het waterbeheer, de dynamische richting ook op het programma van natuurontwikkeling, volgens De Jong & Kwa. Als deze laatste twee richtingen al voorstander zijn van natuurbeheer, dan is dat gericht op de condities voor natuurontwikkeling, niet op het resultaat.

Een probleem voor het nieuwe paradigma, dat in Nederland overigens nog niet zo'n sterke aanhang heeft, is het biodiversiteitconcept, zoals vastgelegd in het Biodiversiteitverdrag van 1992 en in de Europese biodiversiteitstrategie van 1998, met zijn doorwerking in allerlei vormen van soortenbeleid in Europa en Nederland. Dit concept is sterk gericht op het behoud van de bestaande rijkdom aan soorten. Dat doel staat op gespannen voet met een meer dynamische visie op natuur. Het nieuwe paradigma staat voor een deel ook

haaks op de breedheid van natuuropvattingen in Nederland. Die opvattingen gaan meer in de richting van een sterkere waardering van cultuurvormen van natuur, terwijl het nieuwe paradigma een ecologisch kader geeft aan natuurontwikkeling.

Aan de natuur kunnen vele functies worden toegekend, van intrinsieke waarde tot geld verdienen. Nederlanders waarderen al die functies in meer of mindere mate (Bervaes e.a., 1997). Nederlanders vinden vooral de immateriële functies (gezondheid, voor nageslacht, intrinsieke waarde, herinnering oorsprong leven) het allerbelangrijkst. Esthetisch-recreatieve functies en materiële functies worden door veel minder mensen belangrijk gevonden. De intrinsieke waarde wordt door ruim 90% belangrijk gevonden, maar slechts 17% vindt dit de allerbelangrijkste functie. Andere waarden zoals gezondheid en bewaren voor het nageslacht worden door meer mensen het allerbelangrijkst gevonden. NBL21 gaat hierin mee, nadrukkelijker moet worden ingespeeld op beleavings- en gebruikswaarden.

De waardering van de natuur blijkt gekoppeld te zijn aan specifieke groepen (Buijs, 2000). Maar dit onderscheid is niet absoluut, groepen kunnen verschillende waarden aanhangen en bepaalde waarden kunnen in verschillende groepen voorkomen. Mensen kunnen bovendien in verschillende contexten verschillende opvattingen over natuur hebben (Macnaghten & Urry, 1998). Ondanks deze menging en veranderlijkheid van waarden kunnen verschillende opvattingen botsen. Zoals in maatschappelijke debatten over natuurontwikkeling (Van de Poll & Glasmeier, 1997) en over agrarisch natuurbeheer (zie hoofdstuk 5).

Het verbrede natuurbegrip biedt ruimte voor een diversiteit aan relaties tussen mens en natuur en voor een verscheidenheid aan typen natuurgebieden. Velen hebben intussen gepleit voor meer door de mens gevormde of gebruiksnatuur, deels als kritiek op het wildernisconcept (Achterhuis, 1998; Feddes e.a., 1998; Keulartz, 1995; Korthals, 1995). Er is een maatschappelijke behoefte aan multifunctionele natuur (Bervaes e.a., 1997; Reneman e.a., 1999) (zie ook hoofdstuk 6). Het ministerie van LNV kiest onder het motto 'natuur voor mensen' voor allerlei vormen van medegebruik van de EHS. Zoals al gezegd, deze tendens is internationaal al langer gaande.

In het verbrede natuurbegrip wordt natuurbeheer buiten natuurgebieden belangrijker. Er komt meer aandacht voor de algemene en bijzondere natuurkwaliteiten in landbouw, bosbouw, waterbeheer en stedelijk beheer. De concepten daarvoor zijn volop in ontwikkeling: duurzame, geïntegreerde, multifunctionele en biologische landbouw of landbouw met verbrede doelstelling; duurzame, geïntegreerde en multifunctionele bosbouw enz. (zie hoofdstuk 5 en 6). Cooper (2000) bepleit naast biodiversiteitsreservaten, cultuurhistorische parken en wildernisgebieden, de ontwikkeling van 'companion places', waar duurzame voorbeelden worden getoond van integratie van wonen en economische activiteiten met behoud van biodiversiteit en met de gelegenheid om 'wilde' processen van dichtbij mee te maken. Hij noemt de biosfeer reservaten van de UNESCO als voorbeeld. Een Nederlandse variant zouden de waardevolle cultuurlandschappen (WCL's) kunnen zijn, waarvan er nu elf bestaan. Hun succes is wisselend en hun voortbestaan wordt bedreigd door een mogelijke stopzetting van steun van de nationale overheid (De Haas, Kranendonk & Pleijte, 1999).

In een aantal landschappen is een verschuiving gaande van een monofunctionele pro-

ductieruimte naar een multifunctionele consumptieruimte, waarbij producenten direct produceren voor consumenten die de regio bezoeken of passeren en voor wie natuur een consumptiegoed is. Deze ontwikkeling kan een perspectief bieden voor het overleven van deze landschappen (Vos & Meeke, 1999), maar het risico is dat het allemaal vergelijkbare quasi-authentieke landschappen worden.

McNeely (1989) verwacht dat in 2100 de huidige nationale parken niet meer voorkomen. Niet omdat ze opgeruimd zijn, maar omdat enerzijds hun functie totaal is veranderd en anderzijds het verschil met gebieden erbuiten veel minder sterk is geworden. Soulé (1989) voorziet een ontwikkeling naar de constructie van volledig nieuwe biota uit resterende en geïntroduceerde inheemse soorten, deels of geheel gemodificeerde soorten en geïntroduceerde (exotische) soorten. Dat zal volgens hem ook het einde van het begrip 'natuurlijk' zijn.

De risico's en bedreigingen van verbreding

Verbreding van het natuurbeleid houdt kansen in voor het draagvlak voor natuurbescherming en daarmee voor de natuur zelf. Verbreding kan daardoor een impuls geven aan een duurzaam beheer van de natuur. De vraag is of verbreding ook risico's voor zichzelf inhoudt, of er bedreigingen zijn voor het proces van verbreding en of er condities zijn waaronder deze risico's en bedreigingen zodanig aan betekenis winnen, dat het concept van verbreding weer wegzakt. Zonder compleet te willen zijn wil ik een aantal van die risico's en bedreigingen verkennen die betrekking hebben op de kenmerken van verbreding die in het begin zijn genoemd. Verbreding, zoals het recent bedoeld is, bevat tenminste drie elementen: een breder natuurbegrip, een bredere functionaliteit van de natuur, binnen en buiten de EHS, en een bredere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van andere actoren (overheden en doelgroepen) bij het beheer van de natuur (inclusief de financiering).

▪ De zwakheid van het algemene

Het verbrede natuurbegrip omvat naast de bijzondere natuur ook de meer algemene natuur. Deze algemene natuur wordt ook wel 'groen' genoemd zoals in groene dooradering of randstadgroenstructuur. De voordelen van een betere algemene natuurkwaliteit of meer groen zijn door velen naar voren gebracht (zie hoofdstuk 5).

Een risico van deze vorm van verbreding is dat de bijzondere natuur aan waarde inboet en verwaarloosd wordt. Het was in de jaren veertig een van de argumenten binnen de CC tegen de aandacht voor het cultuurlandschap (zie hoofdstuk 2). In de jaren negentig was een van de bezwaren tegen de zorg voor de algemene natuurkwaliteit en tegen agrarisch natuurbeheer dat het ten koste zou gaan van de beschikbare hulpbronnen voor de EHS (zie hoofdstuk 5). Maar deze risico's lijken beperkt. De populaire cultuur doet ook geen afbreuk aan andere vormen van cultuur.

Eerder is het risico dat de algemene natuur onvoldoende waardering krijgt en dat de zorg ervoor onvoldoende van de grond komt. Er is geen gebrek aan algemene natuur, maar aan een goede vormgeving en functionalisering. Het landschap is door schaalvergroting, uniformering en standaardisering in de tweede helft van de vorige eeuw 'geMc-

Donaldiseerd'. Het is een verzameling 'plaatsloze' plaatsen geworden (De Pater & Rennes, 1999). Het risico van zo'n algemene groene ruimte is dat mensen het niet als eigen ervaren. Het biedt geen gevoel van authenticiteit. Het wordt een 'niet-plaats', een a-historische, anonieme en verwisselbare ruimte waar mensen nog slechts passanten zijn (naar Augé in Lemaire & Kolen, 1999). Ook veel groen dat in die tijd is aangelegd in en in de nabijheid van steden roept het gevoel van standaard natuur op, gemaksgroen voor snelle recreatie. Leroy wijst op een vergelijkbaar risico van de proliferatie en penetratie van het milieuthema en het concept duurzame ontwikkeling. Door inflatie verliezen dergelijke thema's aan waarde (Leroy, 2000). En wat niet gewaardeerd wordt, zal verwaarloosd worden.

Wil de algemene natuur gaan leven, en dat duurzaam doen, dan moet die natuur waardering krijgen in educatie, voorlichting en beleid. Bovendien moet het een lokaal specifieke vorm en betekenis krijgen, een eigen identiteit. En de zorg ervoor moet beloofd worden. Een eventuele minimumkwaliteit die valt onder een algemene zorgplicht voor grondeigenaren en waarvoor de gemeenschap niet betaalt, mag niet al te hoog gesteld worden.

▪ De strijd om de waarden

Een verbrede functionaliteit van de natuur zal kunnen leiden tot een grotere behoefte aan participatie en zeggenschap bij inrichting en beheer van de natuur. Geen natuur voor mensen zonder mensen voor natuur. Het belang daarvan is al eerder onderkend in het kader van samenwerking tussen boeren en natuurbeschermers (Utrecht-overleg, 1984), natuurontwikkeling (Poll & Glasmeier, 1997) en waardevolle cultuurlandschappen (De Haas, Kranendonk & Pleijte, 1999). Ook het ministerie van LNV onderkent het belang van betrokkenheid van mensen in NBL21. In het kader van extensieve recreatie in de EHS, een van de belangrijkste gebruiksfuncties van de EHS, zal bij inrichting en beheer rekening worden gehouden met wensen van de samenleving, voor zover het past bij het nagestreefde natuurdoel. Dat participatie nog niet zo vanzelfsprekend is, moge blijken uit het feit dat in het eerste ambtelijk concept van NBL21 nog sprake was van een verdergaande formulering, namelijk medezeggenschap over inrichting en beheer van de EHS ten behoeve van het lokale draagvlak.

In Nederland bestaat al veel ervaring met participatie in het milieubeleid, dat in hoge mate geïnstitutionaliseerd is. Het lijkt daarom redelijk succesvol. Maar participatie heeft ook grenzen en nadelen. De overheid heeft participatiemogelijkheden in een aantal gevallen teruggedraaid. Participatie van de grote milieuorganisaties in het groene poldermodel beperkt de mogelijkheden van lokale participatie en binnen de milieubeweging is er voortdurend debat over een meer participatieve of een meer radicale strategie (Leroy & Van Tatenhove, 2000).

Participatie in het natuurbeheer kan gemakkelijk leiden tot verwarring over de doelen en tot een strijd om de toe te kennen functies, zowel binnen als buiten natuurgebieden (Hales, 1989; McNeely, 1989). In Nederland zal het niet zo gauw gaan om conflicten over materiële productie, gezien de waardering van vooral de immateriële functies van de natuur door Nederlanders (Bervaes e.a., 1997). Maar ook de verschillende opvattingen in Nederland kunnen tot spanningen leiden (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998). Conflicten zijn er ook nu al over klassieke, wilde of functionele natuur, over re-

creatie, landbouw en defensie binnen de terrestrische EHS, en over visserij en duurzame energiewinning (windmolens) in de grote wateren van de EHS. Door participatie zal natuurbescherming politieker worden. Participatie vereist dan ook van met name de grote organisaties als Natuurmonumenten en het Wereld Natuur Fonds een brede maatschappelijke visie. Nu zijn het nog te zeer one-issue organisaties (Jansen, 1998).

Als je echter iedereen zijn zin wil geven in de EHS is het resultaat wellicht 'een allegaer van horticulturele hoogstandjes, een fragmentenzwerm uit de postmoderne strooibus, in zijn totaliteit even onaantrekkelijk en doods als de cultuurarme, eendimensionale deskundigenatuur ...' (Herngreen, 1998) Participatie vraagt dus om een afweging van ruimte voor participatie, een brede verantwoordelijkheid van de betrokkenen, bestuurlijke verantwoordelijkheid en de inbreng van deskundigen.

Een van de voorwaarden voor participatie van verschillende partijen in het beheer van de natuur is tolerantie voor verschillende opvattingen. Bijvoorbeeld voor die van boeren, stedelijke recreanten, projectontwikkelaars, allochtonen, kinderen en ouderen. Die andere opvattingen veronderstellen vaak andere praktijken. Tolerantie kan passief of actief zijn. Een passieve houding vind je bijvoorbeeld bij de Vereniging Natuurmonumenten ten aanzien van natuurbeheer door boeren. Natuurmonumenten vindt het prachtig, zolang boeren dat doen op eigen land en met eigen geld. Maar boeren moeten buiten de natuurgebieden blijven en mogen niet komen aan geld dat bestemd is voor de EHS. Het beheer van de EHS is toch vooral iets van de professionals (Dirkx, 1999). Dit is een 'leeg' soort tolerantie, die meer heeft van onverschilligheid of arrogantie dan van betrokkenheid en waardering. Het is een houding die je vaak tegenkomt bij deskundigen en die bevorderd wordt door een eigen jargon. Het huidige ecologisch jargon met doelsoorten en natuurdoeltypen kan die arrogantie voeden.

In de multiculturele samenleving beginnen we te begrijpen wat de risico's zijn van een dergelijk tolereren (Ten Hoven, 2001). Het leidt niet tot echte integratie en houdt risico's in voor zowel de allochtonen als de autochtonen. Natuurbehoud vraagt intussen ook om een multiculturele benadering, waarin rekening gehouden wordt met de visies, gebruiken en afhankelijkheden van andere groepen met betrekking tot de natuur. En ook hier moeten we ons afvragen hoe we met die verschillende culturen omgaan. Tolerantie die berust op onverschilligheid ten aanzien van die andere culturen houdt risico's in. Die andere groepen zullen zelfbeschikking claimen, ook een beroep doen op gemeenschappelijke hulpbronnen (gronden, geld en kennis) en niet meer aanspreekbaar zijn op hun natuurbeheer. En als ze het niet redden, zullen ze afhaken en met hen zullen mogelijk waardevolle vormen van natuur verloren gaan.

Een andere voorwaarde voor het slagen van participatie is de opstelling van de overheid. Ondanks mooie concepten als interactieve planning en open planproces ervaren lokale initiatieven voor meer natuur nog vaak weerstand en vertraging van de overheid (Van den Top & Timmermans, 1999).

Wil verbreding geen tegenverbreding oproepen, dan moet naar een optimale vorm van functionalisering gezocht worden: multifunctionaliteit die in de loop van de tijd aangepast kan worden aan wisselende waarderingen van functies. Het lijkt bovendien verstandig om niet alles een functie te geven, maar een bepaalde ruimte nadrukkelijk vrij van nut te laten, oorden van onthouding (Feddes e.a., 1998), als referentie en als ruimte voor later.

Verder is een respectvolle tolerantie voor verschillen in natuurbegrippen nodig. Een minimum aan gedeeld begrip en gedeelde zorg en ruimte voor afwijkende begrippen en bijbehorende praktijken. Een scheiding in een EHS voor ecologen en het groen voor anderen past daar niet in. Participatie vereist verder transparantie en toegankelijkheid van de overheid.

▪ De onzekere efficiëntie van integratie

De verbreding moet in belangrijke mate gedragen worden door andere sectoren en segmenten van de overheid. NBL21 begint wat dat betreft goed, de nota is niet alleen ondertekend door de staatssecretaris van Natuurbeheer, maar ook door de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Ontwikkelingssamenwerking. Daarmee wordt het verbrede natuurbeleid ook afhankelijk van deze en andere actoren. Problemen als verkokering, onderlinge competentiestrijd en versnippering van beleid kunnen een belemmering vormen. Voor het milieubeleid wijst Leroy (2000) op het risico van fragmentatie van het milieubeleid wanneer teveel verschillende actoren verantwoordelijk worden. Het is de vraag of de integratie van beleidsvelden, die elk op zich onvoldoende waren om de achteruitgang van de natuur te stoppen, wel succes zal hebben (De Blust & Demeulenaere, 2001). Dat vereist onder meer een goede analyse van waarom het beleid in die andere beleidssectoren tot nu toe onvoldoende heeft opgeleverd, analyses die in NBL21 ontbreken. Zo constateert NBL21 zelf al dat de milieudoelen in het derde NMP voor verzuring en verdroging waarschijnlijk niet voldoende zullen zijn om tegen 2018 de geschikte milieucondities voor de gewenste natuurkwaliteit op te leveren. De Blust & Demeulenaere betwijfelen of het NMP4 wel voldoende garanties zal bieden. Dergelijke twijfels hebben ze ook voor het realiseren van verbindingszones en landschapskwaliteit, waar een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij de provincies. Wil verbreding niet verzanden in bureaucratie dan moeten eenvoud en efficiëntie in de gaten gehouden worden.

▪ Het gebrek aan normen voor natuurbeheer

Een van aspecten van het verbrede natuurbegrip is het nieuwe ecologisch paradigma dat de natuur dynamisch is. Toepassing ervan in het natuurbeheer leidt tot nieuwe vormen van natuur (wildernis) en natuurbeheer (natuurontwikkeling). Het biedt daarentegen ook ruimte voor een positieve rol van de mens in de natuur. Het maakt een meer ontspannen houding tegenover natuurverlies mogelijk.

De nieuwe filosofie maakt het echter ook veel lastiger om normen te stellen voor wat wel en niet gunstig en aanvaardbaar is in de omgang met de natuur. Er is veel nieuwe kennis nodig en er moeten nieuwe doelen, principes en normen geformuleerd worden. Welke zijn de belangrijkste ecologische processen, moeten die beheerd worden of (juist) niet en in welke processen kan menselijke interventie een (positieve of negatieve) rol spelen? Hoe erg is het dat soorten en ecosystemen verdwijnen, op welke tijd- en ruimteschaal moeten we daarvoor kijken? Wat zijn sleutelsoorten, die bijzondere aandacht verdienen, en welke zijn redundant en mogen - eventueel tijdelijk en lokaal - verdwijnen? Terwijl in Engeland natuurbeheerders langzamerhand enthousiast beginnen te worden voor het op de chaostheorie gebaseerde wildernis ideaal, nemen sommige Amerikanen daar alweer afstand van (Cooper, 2000). Onzekerheid en verschil van me-

ning onder deskundigen over het juiste natuurbeheer kan een verlamdend effect hebben op dat natuurbeheer. Er dreigt een toenemend scepticisme onder wetenschappers over de strategie en de claims van de natuurbescherming (Verstegen, 1999; Lomborg, 2001). Ecologen hebben het daar moeilijk mee, zie de negatieve reacties op ‘The skeptical environmentalist’ van Lomborg. Deze onzekerheid kan zowel negatief uitpakken voor bredere vormen van omgaan met natuur als voor natuurontwikkeling.

Wil verbreding hierdoor niet in het slop raken, dan zal een helder nieuw paradigma geformuleerd moeten worden. Daarin zullen de onzekerheden over bestaande en nieuwe beheerspraktijken en over de effecten daarvan op de natuur een plaats moeten krijgen. Evenals verschillende opvattingen over natuur en natuurbeheer.

Er zijn andere factoren die een risico vormen voor verbreding, die minder te maken hebben met de specifieke kenmerken van verbreding zelf als wel met algemene kenmerken van beleid: de verleiding van de gewone praktijk, het bedrog van opportunisme en de pech van het verkeerde moment.

- De verleiding van de gewone praktijk

Voor de verbreding van het natuurbeleid zijn nieuwe programma's nodig. De uitwerking, ondersteuning en implementatie daarvan zullen niet altijd meevallen. Na ambitieuze plannen zien we in de politieke praktijk vaker een beperking tot politics-as-usual. Dat was ook het geval na het NBP van 1990 (Sprengers, 1998). De EHS is een mooi plan, maar in de politieke praktijk is er veel op afgedongen. Van andere voornemens zoals het bevorderen van een algemene natuurkwaliteit is helemaal weinig terechtgekomen. In de post-plan praktijk wordt vaak weer voorrang gegeven aan die programma's die al een zekere traditie en positie in het natuurbeleid hebben, vaak gesteund door het heersende krachtenveld. Zo blijft de Vereniging Natuurmonumenten, ook na het verschijnen van NBL21 met zijn thema verbreding, de realisatie van de EHS als hoofdzaak zien (Vereniging Natuurmonumenten, 2001).

Wil men deze verleiding weerstaan en nieuwe frustraties voorkomen, dan moet men het nieuwe beleid over de volle breedte uitwerken en implementeren.

- Het bedrog van opportunisme

Natuur is een sociaal begrip en een natuurgebied is een sociale ruimte (Ghimire & Pimbert, 1997). Dat sociale werd in Nederland en elders tot voor kort ingevuld door ecologen en natuurbeschermers. Zij bepaalden wat natuur was en hoe een natuurgebied beschermd en beheerd moest worden. Hun taal was die van de ecologie, waardoor andere betrokkenen vaak letterlijk buitengesloten werden. De erkenning dat natuur iets is van en voor mensen, verbreding dus, kan deze ongelijkheid opheffen. Maar niets is moeilijker dan afzien van een geprivilegieerde positie. Als spreiding van macht in het geding is dreigt opportunisme. Verbreding komt dan voort uit de behoefte aan een breder draagvlak voor een beleid dat nog steeds hoofdzakelijk door natuurbeschermers wordt bepaald. Voor de ontwikkeling van draagvlak bestaat ook een taal. Volgens Ghimire & Pimbert (1997) gebruiken natuurbeschermers mooie termen als ‘algemeen belang’ en ‘voor toekomstige generaties’ om draagvlak te creëren en tegelijk natuurbescherming tot een onbespreekbare kwestie te maken. En een begrip als ‘participatie’

wordt gebruikt om fondsen te werven voor de instelling van parken, maar in de praktijk komt er weinig terecht van participatie. Een dergelijk opportunisme is niet eerlijk, misbruikt het sociale karakter van natuur en natuurgebieden, leidt tot conflicten en ondermijnt het idee van verbreding. Een motto als 'natuur voor mensen, mensen voor natuur' loopt ook zo'n risico.

Wil verbreding duurzaam zijn dan moet opportunisme vermeden worden.

▪ De pech van het verkeerde moment.

Politieke vernieuwingen zijn vaak pas mogelijk in een gunstige samenloop van ontwikkelingen, wanneer zich een 'policy window' voordoet. Op dit moment is een aantal ontwikkelingen gunstig voor verbreding van het natuurbeleid. De EHS is niet de ideale oplossing voor de natuur, mede omdat de realisatie moeizaam gaat. De landbouw moet om en voor het landelijk gebied zijn dringend andere functies nodig. Nederlanders hebben een breed natuurbeeld, er is een breed maatschappelijk draagvlak voor een breed natuurbeheer (Bervaes e.a., 1997). Andere partijen willen wel iets met natuur doen, onder meer de belangstelling onder boeren voor agrarisch natuurbeheer is groot (zie hoofdstuk 6). Het landbouwbeleid, in Nederland en de EU, biedt ruimte voor natuurbeheer. Andere beleidssectoren, waaronder het waterbeleid, willen eveneens aandacht besteden aan natuur. Internationale verplichtingen voor bescherming van de biodiversiteit sturen in de richting van een integrale benadering, waarin ook van andere sectoren dan natuurbeheer bijdragen worden verwacht, zoals het Biodiversiteitverdrag van 1992, met zijn weerslag in de Biodiversiteitstrategie en Agenda 2000 van de EU. Maar veel van deze gunstige condities zouden wel eens afhankelijk kunnen zijn van de sterke economische groei van de afgelopen jaren en de welvaart die dat opleverde. Een langdurige economische recessie zou roet in het eten kunnen gooien. De kansen van een verbrede landbouw in Nederland zijn nog steeds onzeker (Hillebrand & Koole, 1999), mede door de onzekerheden over de gevolgen van de globalisering en de uitbreiding van de EU naar landen met een uitgestrekt landelijk agrarisch gebied zoals Polen. De Nederlandse landbouw zou zich ook in een meer industriële richting kunnen ontwikkelen. Als de ontwikkeling naar een verbrede landbouw niet doorzet, is een belangrijke pijler voor verbreding verdwenen. Ook het Europese natuurbeleid kan een belemmering vormen door haar centralistische, juridische en sectorale benadering.

Wil verbreding een kans krijgen, dan moeten de gunstige ontwikkelingen doorzetten en moet het beleid tijdig daarop inhaken.

De groene maatschappij

De grootste bedreiging van verbreding is wellicht dat het tot een nieuwe omvattende groene ideologie wordt. Verbreding reikt dan wel verder dan zoals tot nu toe bedoeld is. Maar als men de ambitie van een natuur voor en van mensen wil laten gelden voor alles en iedereen, begint er wel zoiets te dagen als een groene maatschappij.

Achterhuis (1992) schetst in 'De illusie van groen' een allesoverheersend milieu. "De milieuproblematiek moet, zo wordt in ons aller hoofd geprent, door milieumaatregelen

van milieubewuste mensen die zich milieuvriendelijk gaan gedragen, ja die zelfs milieuwaarden in hun gedrag hebben verinnerlijkt, worden opgelost. Hoe dat precies moet gebeuren, zal ons ondertussen door milieudeskundigen worden verteld. ... Zij informeren ons immers over alles wat wel of niet mag en kan, door te berekenen wat de draagkracht van het milieu, de zogenaamde milieugebruiksruimte, precies is." Die alomvattende milieutoestand die Achterhuis kenschetst heeft alle kenmerken van een staat, geregeerd door 'ecocraten' die aanwijzingen geven 'met de kracht van wetten' in de strijd voor een duurzaam milieu. De vrije natuur verdwijnt in deze milieustaat achter het milieu. Maar er komt een maakbare natuur voor in de plaats, ontwikkeld door ecologen. En ze wordt geplaatst in een ecologisch casco, de ecologische hoofdstructuur, ontworpen door landschapsarchitecten. Dat is het definitieve einde van de vrije natuur. En daarmee gaat ook de mogelijkheid van zingeving, die afhankelijk is van een 'externe realiteit' die we niet zelf gemaakt hebben, verloren.

Richt de kritiek van Achterhuis zich op de natuur van de EHS, door verbreding zou die kritiek ook kunnen gaan gelden voor alle andere natuur. En voor de manieren waarop de natuur wordt gemaakt, gemanipuleerd, gereconstrueerd of gesimuleerd 'voor mensen' en vervolgens aan hen wordt opgedrongen. De milieustaat wordt zo ook een natuurstaat, een ecocratie. Omdat in de productie en het beheer van natuur maatschappelijke organisaties een relatief belangrijke rol spelen, is het wellicht beter om te spreken van een groene maatschappij, vergelijkbaar met de kennismaatschappij of de informatiemaatschappij waarin kennis respectievelijk informatie een cultus is. De groene maatschappij is dan het product van de vermaatschappelijking van de natuur, zoals verbreding ook wel genoemd wordt.

Natuur en landschap vormen tijdgebonden sociale constructies. Ze zijn het product van de maatschappij in een bepaalde tijd. Beckers (1999) beschrijft bijvoorbeeld hoe de positie van natuur en landschap in de recreatie van de afgelopen eeuw sterk is veranderd. Was recreatie in de natuur in de eerste helft van de 20e eeuw iets dat je tijd en inspanning kostte, dat voortkwam uit actieve betrokkenheid en dat voldeed aan het 'Bildungsideaal', nu is natuur iets voor vrijblijvende consumptie en plezier. Landschap is, volgens Beckers, een 'kijkdoos' geworden die van hand tot hand gaat. Was vroeger natuur een product van de landbouw, nu is het een product van natuurorganisaties, landschapsarchitecten en recreatieondernemers. Zij hebben ontdekt dat consumenten een grote behoefte hebben aan authenticiteit en derhalve produceren ze dat. Maar de authentieke landschappen die zij de natuurliefhebber voorschotelen, hebben weinig van doen met de situatie van vroeger waarop zij betrekking hebben. Tegelijk weten de postmoderne recreanten dat en accepteren ze dat ook. Natuur en landschap zijn een spel geworden in het postmoderne recreatieve en toeristische vermaak.

De behoefte daaraan is enorm en producenten van natuur en landschap doen er alles aan om het de consument naar de zin te maken. In de hoop daarmee zoveel mogelijk klandizie te trekken. Beckers geeft het voorbeeld van een vakantiepark aan de Maas waar een 'echt' tropisch oerwoud werd aangelegd als 'enriching experience'. Hij verwacht dat als de voorkeur van de consument verandert, het 'echte' tropische regenwoud gewoon wordt opgeruimd en vervangen door een ander 'enriching experience'. Het park is de afgelopen 25 jaar al vier keer van concept veranderd. Van der Windt & Feddes (1998) suggereren dat zoiets ook mogelijk is met het grootste park van Nederland,

de EHS. Afhankelijk van de behoeften van de stedelingen zou deze een meer wilde, idyllische of recreatieve invulling kunnen krijgen.

Werving van leden en donateurs is voor natuurorganisaties een belangrijke activiteit geworden en voor sommige Amerikaanse organisaties zelfs de belangrijkste (Knudson, 2001). Alle mogelijke financiële hulpbronnen worden aangeboord, waaronder loterijen. De motivatie om daaraan deel te nemen heeft vaak weinig inhoudelijk verband met de goede doelen die ermee worden gesteund. In deze strategie past ook de dynamiek en soms zelfs het opportunisme van de coalitievorming. Afhankelijk van doel en situatie worden coalities gesloten en tegenstanders bepaald.

De natuur komt steeds dichterbij. Meer en meer toegankelijke natuurgebieden, wonen in het groen, natuur tot bij de voordeur, natuur in huis door media die in natuur gaan, dat alles construeert een alomvattende groene wereld. Maar de voorwaarde om van de natuur te kunnen genieten is dat ze juist geen deel uitmaakt van ons dagelijkse leven. Het veronderstelt een economische, culturele en ruimtelijke distantie, een 'externe natuur' (Van Koppen, 1997). Zo is natuurwaardering ooit begonnen in de zestiende en zeventiende eeuw en nog steeds heeft natuur een belangrijke functie als 'contrastructuur' (Beckers, 1999, ontleend aan Lengkeek) voor ons dagelijks bestaan. Als die natuur te dichtbij komt, dreigt het risico van onverschilligheid, weezin en weerstand. Daar bestaan al voorbeelden van. In de VS is het verloop onder donateurs zeer groot (Knudson, 2001). Omwonenden van sommige natuurontwikkelingsprojecten hebben zich verzet tegen de overlast van insecten en tegen de beperkingen in het gebruik van het gebied. Als de natuur een te opdringerig product wordt, keren mensen zich er van af. Volgens Beckers lijkt zich tegenover de consumptieve genieting van het landschap een tegenbeweging te ontwikkelen die behoefte heeft aan eigen tijd en tijdsovereiniteit, aan onthaasting en rust. Het buitenstedelijke landschap, mits zowel visueel als functioneel duidelijk gescheiden van de stad, zou daaraan kunnen voldoen.

Een andere mogelijke weerstand tegen de natuurstaat is meer inhoudelijk van aard. Een deel van de ideologie is ideologie in de slechte zin van het woord. Steeds weer worden we geconfronteerd met verhalen van natuurorganisaties die eenzijdig of onwaar zouden zijn. Zoals de verhalen over de stervende bossen en (de snelheid van) het massaal uitsterven der soorten (Verstegen, 1999; Lomborg, 2001). Of de mythe van het tropisch regenwoud (Stott, 1999). Om fondsen te werven zouden crises gecreëerd worden en vervolgens worden uitgebuit (Knudson, 2001). Dergelijke verwijten moet zich een keer tegen de natuurbescherming keren, zoals de Brentspar affaire Greenpeace veel leden kostte.

De groene maatschappij zal haar natuurlijke grenzen hebben. Een van die grenzen zou de verzadiging van de consument met natuur kunnen zijn. De consument en potentiële natuurbeschermer zou zich uit weezin tot andere vormen van cultuur kunnen wenden. Een andere grens zou het ideologisch karakter van het natuurverhaal kunnen zijn. Als inderdaad blijkt dat natuur slechts verandering is, dat het tropisch regenwoud slechts een mythe is (Stott, 1999) en dat de evolutie slechts een fractie van de huidige biodiversiteit nodig heeft om voort te gaan (Nee & May, 1997), dan verliest het huidige natuurverhaal veel van haar kracht.

De natuur van en voor mensen heeft iets van een utopie. De plaatjes in NBL21 die be-

horen bij de vijf perspectieven voor een natuurlijker Nederland zien er zeer aantrekkelijk uit. Maar zoals alle utopieën een duistere erfenis hebben (Achterhuis, 1998), zal ook die van de groene maatschappij risico's inhouden. Verbreding kan te ver doorschieten en het lijkt verstandig tijdig enige bescheidenheid in acht te nemen.

De grenzen van verbreding

De kansen en risico's van een verbreding van de natuurstrategie en het natuurbeleid vormen dilemma's voor de natuurbescherming. Deze dilemma's sluiten aan op de fundamentele ambivalenties geschetst in hoofdstuk 4. Gezien de hierboven genoemde risico's kan verbreding bijvoorbeeld leiden tot teveel aandacht voor de moderne mens in het beheer van de natuur. Maar de zwakheid van een breed natuurbegrip, de strijd om de natuurwaarden en weezin tegen de groene maatschappij kunnen leiden tot frustraties over de grote rol van de mens en als reactie tot een neiging naar de andere kant van het fundamentele dilemma: minder mens in de natuur.

Functionalisering van de natuur zal het karakter van natuurgebieden veranderen. Natuurgebieden zullen multifunctioneler worden en functionele gebieden zullen groener worden. Ieder zijn eigen tuintje en al die tuintjes lijken misschien wel op elkaar. Het landschap wordt dan wel te idyllisch. Als reactie zou de balans kunnen doorslaan naar een wens om meer wildernis natuur, zoals in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Verbreding veronderstelt een zeker optimisme. Er zijn nieuwe kansen en mogelijkheden die benut kunnen worden. Daarvoor moet onderhandeld worden met andere groepen en dat zal een ander type natuur opleveren dan voorheen. Opportunisme, onzekere efficiëntie van integratie, de verleiding van de gewone praktijk, de pech van het verkeerde moment en de dreiging van een groene maatschappij kunnen voeding geven aan een nieuw pessimisme.

Een van de pijlers van de verbreding is het nieuwe ecologisch paradigma, de natuur buiten evenwicht. Vooralsnog brengt dat perspectief veel onzekerheid met zich mee en misbruik ligt op de loer. Bovendien is dat perspectief nog geen gemeengoed onder natuurbeschermers. Het gebrek aan nieuwe normen voor het beheer van de natuur kan leiden tot een nieuw conservatisme in het natuurbeheer.

De vraag is nu of de dynamiek die deze dilemma's teweeg kunnen brengen ook voor de politiek van verbreding zal gelden. En of daarmee die politiek tot een eind zal komen of zelfs in haar tegendeel zal omslaan. De ambivalenties van de natuurbescherming hebben een fundamenteel karakter. Ze zijn, misschien uitgezonderd het dilemma van de wetenschap, archetypisch voor de westerse cultuur. Dergelijke mentale structuren zullen niet gauw veranderen. Derhalve kunnen ook in de toekomst golfbewegingen in de strategie van de natuurbescherming als gevolg van deze ambivalenties niet uitgesloten worden. Het huidige proces van verbreding kan als een onderdeel van zo'n golfbeweging gezien worden, waarbij de slinger nu doorslaat naar de polen mens, natuur als hulpbron, idyllische natuur en optimisme en waarbij het vertrouwen in de wetenschap relatief groot is.

De risico's en de bedreigingen van het proces van verbreding kunnen, als ze substantieel worden ten opzichte van de kansen, aanleiding zijn tot keuzes voor de andere polen

van de ambivalenties en daarmee tot een meer sectoraal natuurbeleid, waarbij de EHS weer de enige echte natuur wordt.

Verbreding is echter een relatief oud begrip dat al enkele decennia onderwerp is van debat en experiment en ook internationaal op de agenda staat. Een dergelijke beweging heeft meer momentum dan een modieus concept. Bovendien zijn er recepten tegen de risico's, die een vergaande terugval wellicht kunnen dempen.

Verbreding lijkt zich te ontwikkelen tot een lange termijn strategie voor natuurbescherming. Dit sluit echter kortere perioden van beperking of versmalling niet uit, zoals in het laatste decennium van de 20e eeuw.

Noten

1. De groepen zijn: Werkgroep Kritische Biologie, Landbouwgroep van Strohalp, Utrecht-overleg, Werkgroep nieuwe natuurbescherming en Stichting Meander. Enkele publikaties van deze groepen of van leden daarvan: Dekker, 1976; Werkgroep Kritische Biologie, 1981; Werkgroep Kritische Biologen e.a., 1982; Schrijverskollektief, 1978; Dekker e.a., 1980; Utrecht-overleg, 1984; Landbouwgroep van Strohalp, 1982; Dekker & Knaapen, 1985; Dekker & Van Leeuwen, 1985, 1988a, 1988b, 1989, 1994, 1995, 1999; Stichting Meander, 1989, 1992.
2. Mintzberg (1988) behandelt feitelijk vijf verschillende definities van strategie: plan, tactiek, patroon, positie en perspectief. Tactiek (ploy) is een specifiek soort plan. De eerste drie hebben betrekking op de vorm, de laatste twee op de inhoud. De verschillende definities kunnen elkaar vervangen, maar ook aanvullen. Ze belichten elk op eigen wijze iets van de strategie van een organisatie. Plan introduceert de notie van doel, bedoeling en benadrukt de rol van bewust leiderschap. Patroon richt de aandacht op het handelen, herinnert eraan dat strategie zonder gedrag een loos idee is en wijst op de mogelijkheid dat een strategie zich praktisch, zonder plan, kan ontwikkelen. Positie introduceert de notie van context, plaatst strategie in een externe situatie en wijst op de mogelijkheid van competitie en coöperatie. Perspectief herinnert eraan dat strategie een concept is en richt de aandacht op het collectieve aspect van strategie.
3. Deze studie is een van de resultaten van een gezamenlijk project met Henny van der Windt over de ontwikkeling van de natuurbescherming in Nederland (zie ook Van der Windt, 1995: Hoofdstuk 4). Het project vond plaats in de periode 1988 - 1993. Aan het project is bijgedragen door de studenten Doreen Planta (1988), Johannes Tonckens (1988), Bas Sprengers (1990) en Mia Michels (1992a,b). Dit hoofdstuk is een samenvatting en bewerking van de voorstudie 'De ontdekking van het cultuurlandschap' (Dekker, 1993), die uit dat project voortkwam.
4. Onder landbouwpraktijken verstaat Van der Windt (1995) de praktische uitvoering van ideeën die de natuurbescherming heeft over de organisatie van de landbouw, over het landbouwkundig beheer en over de in de landbouw gebruikte technieken (p.100). Zijn begrip landbouwpraktijk is wat verwarrend, omdat het in deze zin moeilijk gerekend kan worden tot de praktijk van de natuurbescherming. Het behoort eerder tot haar ideeën. Wat Van der Windt rekent tot praktijken en sociale relaties, wordt in deze studie gerekend tot de positie of opstelling van de CC.
5. Gorter, 1986, p. 106, 206-225, 325-326. Behalve in het werk van Gorter is de strategie van de CC voor het cultuurlandschap en de rol van de WCL ook beschreven door Van der Windt (1995) en - kort - door Van Zanden (1996). Van Zanden (1993b), die ook de geschiedenis van de CC beschrijft, is uiterst summier over deze periode en gaat niet in op de strategie voor het cultuurlandschap en de rol van de WCL. Aan het beeld van Van der Windt wordt aan het eind van hoofdstuk 2 aandacht besteed.
6. Interview met H.P. Gorter 26-6-1990.
7. Interview met H.P. Gorter 26-6-1990.
8. Zie bijlage Archivalia.
9. Van der Windt (1995) heeft ook andere archieven geraadpleegd, zoals die van de Natuurbeschermingsraad, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en het Algemeen Rijksarchief, Directie van den Landbouw, afdeling Domeinen en verder persoonlijke archieven van onder andere Van der Kloot en Westhoff.
10. Zie bijlage Geïnterviewden.
11. Brief V. Westhoff aan J. Dekker 17-10-1992.
12. Anon., Het behoud van onze mooie cultuurlandschappen. Mededeelingen van de Contact-Commissie voor natuur- en landschapsbescherming nr. 9, oktober 1943.
13. Bestuur Contact-Commissie: Notulen vergadering 14-12-1943.
14. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen eerste vergadering 29-2-1944.
15. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen tweede vergadering 3-4-1944.

16. De samenstelling van de WCL, haar voorzitters en secretarissen, vergaderdata en een presentielijst zijn uitgebreid beschreven in Dekker, 1993.
17. Werkgroep Cultuurlandschappen: Urgentie-lijst van landschappen, die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven. Werkgroep voor de Cultuurlandschappen, met name Bijhouwer, Van Rijsinge en Westhoff, 10-11-1946, 24-11-1946, 13-12-1946. Met kaart.
18. Een artikel van de CC in Mededeelingen van de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming over de ontwikkeling van het cultuurlandschap (Anon., 1944). Een advies aan het bestuur van de CC over bodemerrosie (1947). Een advies aan het bestuur van de CC over de herziening van de ruilverkavelingswet (1950).
19. Natuurbescherming en landbouw. Inleiding gehouden door Mr. H.P. Gorter in de Volkshogeschool te Eerbeek op 14 september 1948 (stencil 7 pp.). Ook verschenen als Gorter, 1949.
20. Zie hoofdstuk 4.
21. Er waren relaties met o.a. Natuurmonumenten (Cleyndert Azn, Gorter, Weevers, Westhoff), Nederlandse Heidemij (Eshuis), ANWB (Westhoff), het ministerie van OKW en SBB (Van der Kloot), en de Landbouwhogeschool Wageningen.
22. Bestuur Contact-Commissie: Notulen vergadering 21-5-1947.
23. Brief H.P. Gorter aan J. Dekker 5-8-1992.
24. V. Westhoff 8-12-1943. Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap. Nota bestemd voor het DB van de CC, met bijlage: Ontwerplijst van 'landschapsmonumenten'. Brief van G.A. Brouwer aan P.G. van Tienhoven 11-12-1943. Brief van G.A. Brouwer aan H. Cleyndert Azn 15-3-1944. Brief van Th. Weevers, bestemming onbekend en ongedateerd, over notitie van Westhoff 8-12-1943. Brief van H. Cleyndert Azn aan G.A. Brouwer 31-12-1943. Brief van Jac.P. Thijsse aan V. Westhoff 16-12-1943. De discussie in de bestuursvergaderingen van de CC, 17-7-1943 en 14-12-1943, is beschreven door Van der Windt (1995).
25. Brief van H. Cleyndert Azn aan Weevers, Benthem, Van der Kloot en Gorter 22-1-1944.
26. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen eerste vergadering 29-2-1944.
27. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen zevende vergadering 23-1-1947.
28. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen tweede vergadering 3-4-1944.
29. Interview met H.P. Gorter 26-6-1990.
30. Brief van V. Westhoff, ongedateerd (juli 1944) namens WCL, met verzoek om medewerking aan inventarisatie van cultuurlandschappen.
31. Brief van H. Cleyndert Azn aan G.A. Brouwer, 31-12-1943. De functie van het argument 'natuur- en landschapsschoon' voor het behoud van natuur en landschap in die tijd is achteraf gezien onduidelijk. In zijn interview zei Gorter: 'Natuurschoon vonden we toen al een idioot begrip. Het begrip landschapsschoon probeerden we toen ook al te vermijden, maar we gebruikten het wel omdat het van belang was voor de recreatie ...' In zijn commentaar op de concept voorstudie stelt Westhoff daarentegen: 'De waarde van natuurgebieden ligt wel degelijk mede in hun schoonheid, en dat was ook destijds al de algemene visie van alle natuurbeschermers. Waar het om gaat, is, dat die schoonheid moeilijk als argument gebruikt kan worden, wegens de subjectiviteit van de beleving daarvan ...' (Brief V. Westhoff aan J. Dekker 17-10-1992). Gorter m.b.t. de schoonheid van het landschap: 'Het esthetische argument was niet onjuist, maar te zwak. Wat men mooi vindt hangt af van persoonlijke waardering ...' (Brief H.P. Gorter aan J. Dekker 5-8-1992)
32. Brief van V. Westhoff, ongedateerd (juli 1944) namens WCL, met verzoek om medewerking aan inventarisatie van cultuurlandschappen.
33. Gorter bestrijdt in zijn interview dat er in de tijd van de WCL een scherp onderscheid in waardering bestond. Aan de cultuurlandschappen werden steeds natuurwetenschappelijke waarden toegekend. Om strategische redenen zou echter wel een onderscheid gemaakt zijn: 'De landbouw wilde daar heel andere dingen dan wij. Daarom moesten we natuurwetenschappelijk belangrijke landschappen aanduiden als cultuurhistorisch belangrijke cultuurlandschappen. We voegden er dan wel steeds aan toe, dat het natuurwetenschappelijke aspect ook heel belangrijk was.' Anderzijds zegt Gorter ook dat de WCL was opgericht om aandacht te besteden aan de cultuurland-

- schappen en 'dus niet lette op natuurwetenschappelijke waarden'. Ook bevestigt hij in tweede instantie dit onderscheid. Er waren 'zeker principiële verschillen'. Hij noemt daarbij de betrokkenheid van wetenschappen (bij landschappen meer wetenschappen) en de wijze van behoud en beheer. Terwijl Gorter achteraf ontkent wat toen het heersende standpunt was, bevestigt Westhoff dat standpunt in zijn interview, terwijl hij het daar toen niet mee eens was. Westhoff achteraf over de cultuurlandschappen in die tijd: 'Daarbij ging het niet om soorten, maar uitsluitend om cultuurhistorische criteria, om de aard van het landschap, de vorm en de percelering.'
34. V. Westhoff 8-12-1943. Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap. Nota bestemd voor het DB van de CC, met bijlage: Ontwerplijst van 'landschapsmonumenten'.
 35. Brief van V. Westhoff, ongedateerd (juli 1944) namens WCL, met verzoek om medewerking aan inventarisatie van cultuurlandschappen.
 36. Landschapstypen. Opgesteld in 1944 door de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen van de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming en in het bijzonder door de leden dier Werkgroep: Prof. Dr. Ir. J.T.P. Bijhouwer, Dr. C. van Rijsinge en Dr. V. Westhoff.
 37. Voor een volledige weergave zie Dekker, 1993. Bron: V. Westhoff, 1943. Bijlage 1 bij nota 'Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap'. 8-12-1943, 4 pp, bestemd voor het DB van de CC.
 38. De WCL heeft nog zoveel bezwaren, dat de kaart met lijst en toelichting nog niet naar buiten mag, zelfs niet naar de Voorlopige Natuurbeschermingsraad (VNBR). De lijst moet eerst nog worden aangevuld, de kaart nauwkeuriger ingevuld en de toelichting (het pre-advies) behoorlijk bijgesteld. Wel is het de bedoeling een verbeterde versie aan de VNBR ter beschikking te stellen, maar de lijst is nadrukkelijk niet bedoeld voor publikatie. Tijdens de volgende vergadering wordt het pre-advies vastgesteld. Dit pre-advies zal met de oude kaart worden aangeboden aan de VNBR. Er is ook sprake van dat er een nieuwe kaart wordt gemaakt, maar deze hebben we niet gevonden. Over de bezwaren wordt niet meer gerept. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen zevende vergadering 23-1-1947; notulen achtste vergadering 20-2-1947.
 39. R.J. Benthem. Behoud, verzorging en opbouw van het cultuurlandschap. Concept voor Mededelingen der Contact-Commissie, 1944.
 40. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen negende vergadering 20-3-1947.
 41. Pre-advies betreffende een voorlopige lijst van Nederlandse cultuurlandschappen. C. van Rijsinge, J.T.P. Bijhouwer en V. Westhoff 13-12-1946.
 42. V. Westhoff 8-12-1943. Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap. Nota bestemd voor het DB van de CC, met bijlage: Ontwerplijst van 'landschapsmonumenten'.
 43. Werkgroep Cultuurlandschappen: Notulen achtste vergadering 20-2-1947.
 44. Zie vorige noot.
 45. Zie Gorter, 1949 en interview met H.P. Gorter 26-6-1990.
 46. V. Westhoff 8-12-1943. Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap. Nota bestemd voor het DB van de CC, met bijlage: Ontwerplijst van 'landschapsmonumenten'.
 47. Daarna wordt een vergelijkbare term, voor zover we kunnen overzien, pas na 1966 weer gebruikt, naar aanleiding van het verschijnen van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening: het 'landschapsreservaat', zie Gorter (1970).
 48. R.J. Benthem, H.P. Gorter. Ontwerp-nota inzake de zorg voor natuur en landschap bij de voorbereiding van de wet op de herverkaveling. 17-3-1947.
 49. De 5% regeling houdt in dat bij een ruilverkaveling 5% van de grond beschikbaar gesteld kan worden voor algemene doelen.
 50. Eshuis wilde niet, zoals Benthem en Gorter, dat het landschapsplan geregeld werd in een agrarische wet als de Ruilverkavelingswet. Zoiets hoorde meer in het kader van de ruimtelijke ordening geregeld te worden. Interview R.J. Benthem 11-3-1993.

51. Pre-advies betreffende een voorlopige lijst van Nederlandse cultuurlandschappen. C. van Rijsinge, J.T.P. Bijhouwer en V. Westhoff 13-12-1946.
52. Brief van H.P. Gorter aan C. van Rijsinge 11-11-1947.
53. Bestuur Contact-Commissie: Notulen vergadering 15-10-1946.
54. Het Nationale Plan is een ruimtelijk ontwikkelingsplan voor Nederland. In dat kader is een lijst van natuurgebieden opgenomen, de z.g. meldingsgebieden, waarvoor geldt dat activiteiten die zo 'n gebied aantasten gemeld moeten worden.
55. Brief van F.K. Ozinga aan W.G. van der Kloot 13-12-1946.
56. Brief van H.P. Gorter aan M. van der Goes van Naters en W.G. van der Kloot 27-12-1946.
57. Brief van H.P. Gorter aan F.K. Ozinga 27-1-1947.
58. Brief van F.K. Ozinga aan H.P. Gorter 31-1-1947.
59. Brief van de Contact-Commissie aan de Commissaris der Koningin van Overijssel.
60. Brief van H.P. Gorter aan V. Westhoff 24-2-1948.
61. Diverse brieven over Twente.
62. Twente blijft ook later een interessant gebied wat betreft de strategie van de CC. Er doen zich meer interne tegenstellingen voor, o.a. over een eventuele tijdelijke stopzetting van aankopen om samenwerking met boeren mogelijk te maken en over de uitruil van delen van landgoederen voor wetenschappelijk waardevolle terreinen (Michels, 1992a). Net als op landelijk niveau in de COLN zal ook in Twente de strategie van constructief overleg uiteindelijk aflopen. Alleen in het formele kader van een commissie van de PPD zal het overleg over het streekplan voor Twente worden voortgezet.
63. Zelfs niet door de Rijksdienst voor het Nationale Plan die in 1947 een eigen plan presenteerde om 35% van de landoppervlakte, waaronder ook veel cultuurland, een recreatiefunctie te geven (Van der Windt, 1995). Benthem kan zich niet herinneren binnen SBB met de lijst gewerkt te hebben (Interview R.J. Benthem 11-3-1993).
64. Natuurbescherming en landbouw. Inleiding gehouden door Mr. H.P. Gorter in de Volkshogeschool te Eerbeek op 14 september 1948 (stelcil 7 pp.). Ook Gorter (1949).
65. R.J. Benthem. Behoud, verzorging en opbouw van het cultuurlandschap. Concept voor Mededelingen der Contact-Commissie, 1944.
66. Brief van H.P. Gorter aan R.J. Benthem 25-5-1944.
67. Brief van V. Westhoff aan R.J. Benthem 24-5-1944.
68. Brief van P.G. van Tienhoven aan R.J. Benthem 26-5-1944.
69. Brief van H.P. Gorter aan R.J. Benthem 6-7-1944.
70. Bestuur Contact-Commissie: Notulen vergadering 15-10-1946.
71. V. Westhoff 8-12-1943. Eenige opmerkingen over de mogelijkheid tot behoud van het cultuurlandschap. Bijhouwer (1947).
72. Volgens Gorter heeft Van Rijsinge niet meegewerkt aan de Eerbeek-lezing. Deze lezing is geheel door hem zelf geschreven, volgens Gorter (brief H.P. Gorter aan J. Dekker 5-8-1992). Westhoff: 'Men kan niet zeggen dat de WCL als zodanig een stempel op deze lezing heeft gedrukt, maar wél dat die lezing mede het resultaat is van nauwe samenwerking en gedachtenwisseling tussen Gorter en mij persoonlijk. Men moet niet uit het oog verliezen, dat Gorter en ik van 1943 tot circa 1960 de leidende theoretici van het natuurbehoud waren, ...' (brief V. Westhoff aan J. Dekker 17-10-1992).
73. Brief van V. Westhoff aan H.P. Gorter 7-2-1949.
74. In het interview bevestigt Benthem zijn 'wat aparte positie in de natuurbescherming'. 'Ik liet vaak een ander geluid horen. Creatief zou ik het willen noemen. De natuurbescherming in die dagen was zuiver conserverend, gericht aanvankelijk op soortenbehoud, later op biotopen, maar conserverend. Ik heb meer het landschap in zijn totaliteit bekeken. En dat is in de loop van de tijd altijd dynamisch geweest.'
75. Enkele voorbeelden van deze verschillen: a. Van der Windt baseert zich vooral op de notulen van de CC voor de weergave van interne discussie, zoals de discussie in 1943 over het belang van het

cultuurlandschap (p.117). Dezelfde discussie is ook terug te vinden in brieven van bestuursleden die betrokken zijn bij de oprichting van de WCL. Deze laatste discussie krijgt meer aandacht in deze studie. b. In deze periode vindt ook een aanscherping van de selectie van waardevolle natuurgebieden plaats, die door Van der Windt wordt behandeld (p.124-127), maar in deze studie buiten beschouwing blijft. c. Van der Windt wijst op de toenadering tot de landbouworganisaties (p.123). Er volgen enkele stappen, waarvan een van de eerste 'resultaten' de interne nota 'Enige opmerkingen over landbouw en natuurbescherming' van Linthorst Homan en Ozinga uit 1948 is. Deze nota is m.i. echter een product van de ontwikkelingen in Twente. Om daar uit de impasse te komen die is ontstaan in het overleg met de boeren is volgens beide partijen overleg op landelijk niveau nodig. Om haar positie te bepalen, schrijven Linthorst Homan en Ozinga hun nota. d. Tenslotte zijn er enkele kleine verschillen in datering en periodisering. Het begin van de strategie voor het cultuurlandschap ligt rond 1940, zoals ook Van der Windt aangeeft. Maar hij noemt ook 1930 (p.156) en 1941 (tabel 4.2). Dit laatste jaartal is een wat formeel begin, toen de CC haar naam veranderde. Daarvoor was het landschap al in beeld en had Cleyndert al een pleidooi gehouden voor meer aandacht van de natuurbescherming voor het landschap (in 1939). Met de instelling van de WCL in 1943 krijgt deze strategie ook organisatorisch vorm en pas na de oorlog begint in Twente een nieuwe praktijk.

76. Verslag van een bespreking tussen vertegenwoordigers van "landbouw" en "natuurbescherming", gehouden op 13 mei 1968 op het gemeentehuis van Leidschendam 20-11-'68 (GAA).
77. Bestuur CC: Notulen vergadering 9 juli 1968; Jaarverslag Landbouwschap 1968: 48, 52.
78. Van een nationale politiek is pas sprake vanaf de landbouwcrisis in het begin van de jaren dertig (Frouws, 1993). De ontwikkeling van een nationale landbouwpolitiek gaat dus ongeveer gelijk op met de onderlinge samenwerking tussen de boerenorganisaties en met het geregelde overleg met de overheid.
79. Mededelingenblad 8(1962)5: 297-313.
80. Interview met T.T. Wind 13-1-1998. Volgens Wind speelde de verhouding landbouw-natuurbescherming vooral lokaal en regionaal, maar dat niveau is geen onderwerp van deze studie.
81. Zie bijlage Archivalia.
82. Zie bijlage Geïnterviewden.
83. Hoewel er een lange geschiedenis van agrarische statistiek is, verzorgd door met name het CBS en het LEI en sinds 1952 gepresenteerd in de jaarlijkse landbouwcijfers, zijn de cijfers niet altijd eenduidig en compleet. Er ontbreken bijvoorbeeld cijfers over het gebruik van pesticiden tussen 1950 en 1970. Als er verschillen zijn, zijn het meestal kleine verschillen als gevolg van verschillende en veranderende definities of afbakeningen. Voor het doel van deze studie zijn de precieze cijfers minder belangrijk, omdat het vooral gaat om een beeld te krijgen van trends en er niet gerekend wordt met de afzonderlijke cijfers. Statistieken hebben betrekking op de periode 1950 - 1970. Voor een beter begrip van de ontwikkeling zijn statistieken over de periode voor 1950 belangrijk. Deze statistieken zijn echter verre van compleet en de oorlog is een belangrijke verstoring in de ontwikkeling van deze periode.
84. Volgens Fortuyn zit de industriële productie dan 'ideologisch gezien in het verdomhoekje', o.a. omdat de westerse jeugd het consumeren moe wordt en in steeds grotere kring negatieve nevenverschijnselen zichtbaar worden: milieubederf en uitputting van grondstofvoorraden (Fortuyn, 1983: 177-180).
85. Mededelingenblad 8(1962)5: 299.
86. Mededelingenblad 8(1962)5: 297-313.
87. De crisis in het begin van de jaren dertig leidt tot intensieve contacten en periodiek overleg tussen de overheid en de drie centrale landbouworganisaties. Vanwege de vele arbeidsconflicten in de jaren twintig worden ook de landarbeidersbonden hierbij betrokken. Het onderling overleg wordt gedeeltelijk afgedwongen door de overheid, maar is ook een reactie op de verregaande invloed van de overheid op de landbouw in de crisistijd. Het overleg gaat over de sociale kwestie, de verhouding tussen boeren en landarbeiders, en vooral de verdeling van taken en verantwoordelijk-

- heden tussen de overheid en de landbouworganisaties voor de ordening van de agrarische sector. In het begin van de oorlog voeren de landbouworganisaties (van boeren en arbeiders) regelmatig overleg in het Centraal Secretariaat van de Land- en Tuinbouw. Later in de oorlog zetten zij het overleg illegaal voort (Van den Berge, 1990; Frouws, 1994; Ruppert, 1994). Vervolgens richten deze organisaties direct na de oorlog de Stichting voor de Landbouw op.
88. Het (neo)corporatisme wordt in de jaren dertig in brede politieke kring geaccepteerd. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (p.b.o.) is er de concrete drager van. In de jaren dertig zijn verschillende wettelijke regelingen vastgesteld die corporatistische organen en overeenkomsten mogelijk maken, zoals de Bedrijfsradenwet van 1933 en de Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van CAO's van 1937 (Ruppert, 1994). De landbouw is een van de weinige economische sectoren waarbinnen uiteindelijk p.b.o.'s zijn ingesteld. Ook de SER is een p.b.o. (Ruppert, 1994). De Stichting voor de Landbouw is nog geen publiekrechtelijke, maar een privaatrechtelijke bedrijfsorganisatie.
 89. In 1996 is besloten tot opheffing van het Landbouwschap.
 90. Wind maakt bezwaar tegen de term macht. Het Landbouwschap had geen macht, want het kon niet iets met dwang opleggen, wel invloed (interview 13-1-1998). Volgens Frouws (1993) hoeft macht helemaal niet 'dwingend' te zijn. 'Sociale systemen als het agrarisch blok zijn altijd ook machtssystemen. Ze vertonen steeds dominantievormen, ... relaties van autonomie en afhankelijkheid tussen actoren of collectiviteiten van actoren ... Macht berust op een asymmetrische verdeling van hulpbronnen (structureel) en komt tot uitdrukking in een afhankelijkheidsverhouding tussen sociale actoren (relationeel).' (p.19)
 91. Wind vindt deze karakterisering 'onrechtvaardig en volstrekt onjuist' (interview 13-1-1998).
 92. Mededelingen 7(1952)24: 367.
 93. Van Zanden (1993c: 64) gebruikt het beeld van de 'staat in de staat' voor de macht van het 'groene front' ofwel de lobby van de samenwerkende landbouworganisaties.
 94. De pacificatiepolitiek is volgens Tellegen (1979) en Cramer (1989) ook van belang geweest voor de ontwikkeling van de Nederlandse milieubeweging.
 95. Met name na 1963 wordt de externe verslaggeving van het Landbouwschap steeds summierder. De jaarverslagen worden vanaf 1964 en opnieuw vanaf 1967 beknopter. De uitgebreide Mededelingen verdwijnen in 1963 en de Berichten en Nieuwsbrieven, die de Mededelingen opvolgen, zijn weliswaar frequent, maar heel globaal en beperkt.
 96. Mededelingen 3(1948)20: 286.
 97. Mededelingen 3(1948)26: 394-95.
 98. Archief Landbouwschap: Commissie Grondgebruik: Notulen 6-1-1949.
 99. Mededelingen 4(1949)11: 183.
 100. Interview met T.T. Wind 13-1-1998.
 101. Jaarverslag 1968: 48, 52.
 102. Jaarverslag 1969: 70.
 103. Interview met D.H. Franssens 8-1-1998.
 104. Dat blijkt uit een vergelijking van tab. 4.3 (hoofdstuk 4), waarin alle onderwerpen van de COLN geïnventariseerd zijn, en tab. 3.3, waarin alle onderwerpen van de COLN die genoemd zijn in de verslagen van de Stichting zijn opgenomen. Algemene kwesties van de COLN agenda die niet worden genoemd in de jaarverslagen en Mededelingen van de Stichting zijn o.a. de wensenlijsten voor te sparen natuurgebieden en voor te ontwikkelen landbouwgebieden, de kwestie wie de landschapsplannen mag maken (SBB of particuliere bureaus), de herplantplicht en de Natuurbeschermingswet. Deze laatste twee onderwerpen worden wel behandeld door de Stichting, maar in de verslaggeving daarover worden ze niet in verband gebracht met de COLN.
 105. Jaarverslag 1948: 27-28.
 106. Tussen 1888 en 1962, in 75 jaar tijd, zijn 500.000 ha woeste zand- en veengronden ontgonnen (Lammerts van Bueren & Katan, 1963). Volgens Wind is ontginnen dan nog slechts een lokaal probleem. Het Landbouwschap had geen moeite met dit besluit (interview met T.T. Wind 13-1-1998).

107. Jaarverslag 1961: 81.
108. Mededelingenblad 7(1961)9: 376.
109. Mededelingen 5(1950)5: 69 en 7(1952)2: 16.
110. Jaarverslag 1954 en 1955: 270.
111. Mededelingen 7(1952)3: 32.
112. Jaarverslag 1953: 114-116.
113. Mededelingen 9(1954)1: 7-12.
114. Jaarverslag 1958: 68. Bosbouw verdwijnt van de agenda van het Landbouwschap door de instelling van het Bosschap in 1954.
115. Mededelingen 5(1950)22: 361-363.
116. Mededelingen 7(1952)22: 332.
117. Archief Landbouwschap: Commissie Grondgebruik: Notulen 15-9-1954.
118. Mededelingenblad 9(1963)1: 8-11.
119. Jaarverslag 1966: 40.
120. Interview met T.T. Wind 13-1-1998.
121. Mededelingen 9(1954)18: 302.
122. Mededelingen 9(1954)18: 300-303.
123. Jaarverslag 1954 en 1955: 277-285.
124. Mededelingen 8(1953)9: 157.
125. Mededelingenblad 3(1957)7: 164-170; Jaarverslag 1958: 80-82.
126. Jaarverslag 1959: 64-65.
127. Jaarverslag 1960 e.v.
128. Mededelingenblad 7(1961)6: 194-195.
129. Jaarverslag 1965: 44.
130. Mededelingenblad 6(1960)8: 318-323.
131. Franssens beschouwt dit artikel zelf als zijn politieke testament voor het Landbouwschap. Hij zou kort na het schrijven ervan vertrekken bij het Schap, maar in 1968 weer terugkomen. Hij vindt het artikel representatief voor het Landbouwschap. Het was een jaar eerder verschenen in E.S.B. (interview 8-1-98).
132. Jaarverslag 1969: 63.
133. Jaarverslag 1948: 27-28.
134. Jaarverslag 1959: 13.
135. Jaarverslag 1959: 13; Jaarverslag 1960: 12; Jaarverslag 1963: 21.
136. Mededelingen 3(1948)14: 189-190.
137. Mededelingen 4(1949)12: 197.
138. Interview met T.T. Wind 13-1-1998.
139. Jaarverslag 1951.
140. Jaarverslag 1967: 48.
141. Jaarverslag 1970: 6.
142. Mededelingen 3(1948)25: 380.
143. Mededelingen 4(1949)12: 198.
144. Jaarverslag 1954 en 1955: 271.
145. Jaarverslag 1949.
146. Jaarverslagen 1958, 1965, 1967 en 1969.
147. Mededelingen 7(1952)24: 369.
148. Mededelingen 7(1952)26: 413.
149. Jaarverslag 1957.
150. Jaarverslag 1965: 47.
151. Jaarverslag 1968: 52.
152. Jaarverslag 1970: 88.
153. Jaarverslag 1954 en 1955: 278-279.

154. Al voor 1910 dienden tuinders uit de omgeving van Vlaardingen een rekest in bij de Minister van Landbouw vanwege schade aan hun gewassen door HF dampen van een superfosfaatfabriek. Sinds 1954 verricht het IPO systematisch onderzoek naar de gevolgen van luchtverontreiniging op landbouwgewassen en bomen (Ten Houten, 1970).
155. Jaarverslag 1959: 69; Jaarverslag 1961: 91-92; Mededelingenblad 6(1961)3: 38-41.
156. Jaarverslag 1969: 63.
157. Jaarverslag 1970: 88; Jaarverslag 1972: 44.
158. Jaarverslag 1971: 49.
159. Jaarverslag 1972: 49-50.
160. Archief Landbouwschap: Commissie Grondgebruik: Notulen 6-1-1949.
161. Jaarverslag 1954 en 1955: 319-324.
162. Mededelingenblad 6(1960)11: 503-504.
163. Pers. mededel. prof. dr. A.F.H. Besemer 3-10-1997.
164. Jaarverslag 1972: 49-50.
165. Verslag van een bespreking tussen vertegenwoordigers van "landbouw" en "natuurbescherming", gehouden op 13 mei 1968 op het gemeentehuis van Leidschendam 20-11-'68 (GAA).
166. Jaarverslag 1948: 12.
167. Jaarverslag 1948: 46-47.
168. Jaarverslag 1952: 11-13.
169. Mededelingen 7(1952)7: 100-102.
170. Mededelingenblad 4(1958)5: 157-171.
171. Mededelingenblad 6(1960)6: 236.
172. Jaarverslag 1961: 21-23; Mededelingenblad 8(1962)5: 297-313.
173. Landbouwschap 29-4-1963.
174. Berichten 1968 nrs. 19, 22, 24, 25; Jaarverslag 1968: 9-10.
175. Archief Landbouwschap: Concept-nota 'Grondgebruik en agrarische overschotten' 18-12-1969.
176. De beheersovereenkomst, die later in de Relatienota wordt geïntroduceerd, wordt door het Landbouwschap dus gezien als een instrument voor de beheersing van de productie en niet voor natuurbeheer.
177. Archief Landbouwschap: Commissie Grondgebruik: Notulen 13-8-1969.
178. Beide nota's konden niet meer worden gevonden in het archief van het Landbouwschap. Volgens Wind is de werkgroep Beheersovereenkomsten waarschijnlijk na 1970 doodgebloed, omdat de EG niet actief gronden uit cultuur wilde nemen. Pas in 1974 wordt het onderwerp beheersovereenkomsten weer actueel in het kader van de Relatienota (interview met T.T. Wind 13-1-1998).
179. Nieuwsbrief 11-11-1969.
180. Jaarverslag 1970: 15.
181. Volgens Wind, lid Commissie Grondgebruik en vanaf 1970 secretaris van deze commissie, is het Landbouwschap altijd tegen het uit cultuur nemen van grond geweest, tenminste in Nederland (interview 13-1-1998). Hij verschilt hierin van mening met Franssens, secretaris subcommissie Planologie (interview 8-1-1998). Dit verschil zou te maken kunnen hebben met het werkveld van beide medewerkers. Wind was vooral bezig met het grond- en structuurbeleid, dat gericht was op bedrijfsvergroting, en Franssens met de ruimtelijke ordening, waarin - ook vanuit het belang van de landbouw - ruimte moest worden gecreëerd voor andere ontwikkelingen. Overigens is het Landbouwschap in deze periode maar gedurende korte tijd voor het (definitief) uit cultuur nemen van grond.
182. Jaarverslag 1969: 70.
183. In 1974 keert die belangstelling weer terug naar aanleiding van de Relatienota (Ministerie van L&V e.a., 1975).
184. Interview met T.T. Wind 13-1-1998.
185. Interview met Franssens 8-1-1998.

186. Franssens, medewerker van het Landbouwschap, is het hiermee eens (interview 8-1-1998). Ook Frouws deelt deze conclusie (persoonlijke mededeling).
187. Interview met D.H. Franssens 8-1-1998 en met T.T. Wind 13-1-1998.
188. Geen gemakkelijk thema voor overleg overigens, omdat de bedrijfsvoering van kleine boeren intensiever is dan die van de grotere bedrijven en derhalve waarschijnlijk, afgezien van landschappelijke elementen, minder natuur- en milieuvriendelijk is dan algemeen werd gedacht.
189. Verslag van een bespreking tussen vertegenwoordigers van "landbouw" en "natuurbescherming", gehouden op 13 mei 1968 op het gemeentehuis van Leidschendam 20-11-'68 (GAA).
190. Van Zanden (1993a: 11) definieert ecologische geschiedenis, conform aan environmental history, als de studie van 'de wisselwerking tussen cultuur en natuur'.
191. Van der Windt bedoelt met cognitieve praktijk 'een stelsel van drie samenhangende elementen: ideeën, praktijken en sociale relaties' (Van der Windt, 1995: 99).
192. Keulartz e.a. (2000) ontlenen aan Van der Windt (1995) echter ook de stelling dat het Nederlandse natuurbeleid al decennia lang heen en weer geslingerd wordt tussen de pastorale en de primitieve verbeelding van het ideale landschap.
193. Cramer beschrijft de Nederlandse milieubeweging in de periode 1960 - 1988 in vier verschillende fasen - opkomst, bewustmaking, politisering, professionalisering en pragmatisme (bezinning en heroriëntatie) - die niet echt een golfbeweging vormen. Haar pleidooi voor nieuwe combinaties van pragmatisme en idealisme voor de toekomst van de milieubeweging zou gezien kunnen worden als een poging een golf te initiëren.
194. Cramer, 1996: 45.
195. Thomas, 1984: 301.
196. Deze voorliefde voor het arcadische landschap is volgens hem zelfs een van de oorzaken van de ondergang van het industriële elan in het Engeland van de 20e eeuw.
197. Wiener wijst er juist op dat die afkeer van de industriële vooruitgang opkomt halverwege de 19e eeuw, tijdens het hoogtepunt van de industrialisatie van Engeland.
198. Het gebruik van de ecologie door natuurbeschermers is niet altijd rationeel, zie bijvoorbeeld het vaak kritiekloze gebruik van het begrip 'compleet ecosysteem', terwijl dat onder ecologen omstreden is (Dekker, 1990).
199. Schama, 1995: 595.
200. Schama, 1995: 608.
201. Schama, 1995: 558.
202. Schama, 1995: 29.
203. Interview Benthem 11-3-1993. In internationaal verband pleitte hij voor 'creative conservation'.
204. Ook Keulartz (1995) behandelt, op uiterst kritische wijze, het gedachtengoed van deze beweging.
205. Ook de moderne wetenschap is een bron van ambivalentie voor natuurbeschermers. Ze is tegelijk vriend en vijand. De moderne wetenschap is een bron van kennis van allerlei activiteiten die de natuur uitputten en schaden, maar ze is ook een onmisbare bron voor bescherming van de natuur. Deze ambivalentie geldt zelfs voor de ecologie.
206. Voor de 'marginale' natuurbeschermers hoeft de natuur niet echte natuur te zijn. Het kan gaan om iets 'anders' dan de maatschappij, zoals de 'wilde mens', de utopie etc.
207. Hughes, 1970: 225.
208. Gorter, 1986: 105.
209. Interview Nijhoff 29-6-1990.
210. Gorter, 1986: 105.
211. Natuurmonumenten, provinciale Landschappen, ANWB, Bond Heemschut e.a. en burgemeesters, hoge ambtenaren, leden van de Tweede Kamer en hoogleraren.
212. De CC houdt na de oorlog haar vergaderingen zelfs in het gebouw van de Tweede Kamer en dit kan, volgens Tellegen (1979), haar reputatie als 'zaak van de socialisten' nog hebben versterkt. Van der Goes van Naters voelt zich echter in zijn fractie een eenling op het gebied van de natuurbescherming (Van der Goes van Naters, 1980).

213. Jaarverslagen 1950/51 en 1968-69.
214. Gorter, 1986: 106.
215. Het onderzoek is gebaseerd op hetzelfde type bronnen dat in hoofdstuk 2 is gebruikt, met name het archief van de CC dat is opgeslagen in het Gemeente Archief van Amsterdam (GAA). Alle notulen en stukken van de CC en haar werkgroepen en commissies zijn bestudeerd. Daarnaast de jaarverslagen van de CC, alle relevante publikaties uit 'Mededelingen van de Contact-commissie' en uit 'Natuur en Landschap' en andere uitgaven van de CC. Verder is gebruik gemaakt van de beschrijving van deze periode door Van der Windt (1995), p.101-143, die grotendeels op het zelfde materiaal berust. Van der Windt heeft vooral de notulen en andere stukken van de CC bestudeerd, en ik het materiaal van de werkgroepen en commissies, met name de WCL, de COLN en dergelijke. Ter aanvulling hebben Van der Windt en ik, deels samen met Sprengers, interviews gehouden met betrokkenen uit die tijd: zie bijlage Geïnterviewden. Tenslotte is gebruik gemaakt van geschiedenissen van anderen, met name Gorter (1986) en Van Zanden & Verstege (1993). Het hier geschetste beeld van de landbouwstrategie van de CC is dus vooral een intern beeld zoals dat naar voren komt uit het eigen materiaal van de CC. Wat ontbreekt is het beeld dat andere actoren ervan hadden zoals de landbouworganisaties en de overheid.
216. Gorter, 1986: 207.
217. Gorter, 1986: 207.
218. Samenvatting van hoofdstuk 2. Zie daar ook voor de referenties. Zie ook Dekker, 1993.
219. Voor een uitgebreide analyse van deze lijst en de wijze waarop deze tot stand is gekomen, zie Van der Windt, 1995.
220. Zie bijlagen 1 en 2.
221. Van der Goes van Naters tijdens de plenaire vergadering van de CC in 1951 (Natuur en Landschap 5(1951)3: 76-77).
222. Interview Gorter 26-6-1990.
223. Zie ook hoofdstuk 2.
224. Nota 'Enige opmerkingen over landbouw en natuurbescherming', 1948 (GAA).
225. Gorter, 1986: 208.
226. Interview Benthem 11-3-1999.
227. Notulen COLN 1-12-1948.
228. H.P. Gorter, V. Westhoff, 1949. Natuurterreinen van unieke wetenschappelijke betekenis. mei 1949. Gepubliceerd als Gorter & Westhoff, 1952.
229. Er bestaat wel een door Gorter gemaakte lijst van terreinen die tot de 'bijzondere' natuurgebieden zouden kunnen worden gerekend, maar deze wordt niet in de COLN ingebracht. Zie Van der Windt, 1995: 124-126.
230. Brief Gorter aan Van der Goes van Naters, 25-3-1949.
231. Plannen tot inpoldering van de Boschplaat bijvoorbeeld worden op verzoek van de CC ook door de Stichting van de hand gewezen. Verzet tegen de aanleg van een vogelreservaat door de eigenaar van het landgoed De Maire wordt op verzoek van de Stichting ondersteund door de CC. Door hulp van Engelbertink lukt het de CC om met boeren in Twente afspraken te maken over de afbakening van een reservaat in het Ageler- en Volther Broek. Natuurmonumenten moet er wel een extra financiële regeling voor treffen. In de COLN is Gorter hier tevreden over. Achteraf spreekt hij echter van een 'zeer ongunstige regeling' (Gorter, 1986: 217).
232. Notulen CC 31-10-1952, 28-1-1954.
233. Interview Gorter 26-6-1990.
234. Benthem, 1956; De Wit, 1958. Interview Benthem 11-3-1993.
235. Gorter & De Wit, 1951. De positie der natuurbescherming bij het begin van 1951. Interne nota CC.
236. Bijlage 'Memorandum over de interpretatie van de ruilverkavelingswet' bij notulen CC 19-12-1951.
237. Ozinga, 6-7-1954. Nota aan de bestuursleden van Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming.

238. Zie vorige noot.
239. Notulen CC 20-7-1954.
240. Linthorst Homan in notulen CC 14-9-1951.
241. Westhoff, 1953. Hedendaagse aspecten der natuurbescherming. Lezing gehouden voor de NJN, november 1953. Gepubliceerd als Westhoff, 1955.
242. Vergelijkbare argumenten worden later in Twente gebruikt om boeren te overtuigen mee te werken aan de vorming van een natuurreservaat. Zie M. Mörzer Bruyns, 1952. De betekenis van natuurreservaten voor de landbouw. 4-2-1952.
243. Gorter (1950) had een dergelijke stelling al in 1950 gepresenteerd. Hij neemt afstand van het beeld van natuurbeschermers 'als een groep personen, die door een zekere romantische dweepzucht gedreven, en gespeend van werkelijkheidszin, bepaalde gedeelten van ons land in een schilderachtige, min of meer verwaarloosde en met de eisen van onze tijd strijdige toestand willen laten, om daar met volle teugen hun natuurromantiek te kunnen uitleven ...' en daar tegenover stelt hij: 'Wij zijn zeer realistisch en strijden voor ... zeer positieve, reële belangen ...'
244. Gorter, 1986: 222.
245. Interview De Wit 4-7-1990.
246. In 1951 had Mesu van de CD nog gesteld dat er zeker een miljoen ha 'ruilverkavelingsbehoefstig' was (Mesu, 1951).
247. Landschapsbouw is van een grotere schaal dan landschapsverzorging. Het gaat om het gestalte geven aan het landschap, om grote oppervlakten (Interview Benthem 11-3-1993).
248. Interview De Wit 4-7-1990.
249. Interview Benthem 11-3-1993.
250. Interview Nijhoff 29-6-1990.
251. Gorter, 19-3-1966. Het behoud van de oude cultuurlandschappen. Interne nota bij notulen bestuur CC 29-3-1966. In: Sprengers, 1990.
252. Zie vorige noot.
253. Ook Modderkolk e.a. (1966) noemen het instrument beheersovereenkomst. Het wordt vervolgens regelmatig genoemd in de pleidooien voor landschapsreservaten. Er is veel over gepraat in de Natuurbeschermingsraad (interview Nijhoff 29-6-1990), evenals in het Landbouwschap (zie hoofdstuk 3). Pas in de Relatienota van 1975 wordt het instrument politiek vastgelegd.
254. Interim-nota van 'Commissie ad hoc voor het formuleren van ruimtelijke aanspraken der natuurbescherming in het kader van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening", 16-1-1968. In: Sprengers, 1990. Deels ook al gepresenteerd in Nijhoff, 1967.
255. In deze periode ontstaat ook het concept van het nationale landschapspark.
256. De kaart is snel in elkaar gezet, in enkele maanden en op basis van zeer verschillende soorten informatie. Nijhoff: De vraag voor invulling van de kaart was heel rekbaar. De exactheid was zeer verschillend. De zorgvuldigheid was hier en daar ver te zoeken (interview 29-6-1990).
257. Een actiepunt dat pas veel later resultaat - aanpassing van de pachtwet - zal opleveren.
258. Notulen CC 29-3-1966. In: Sprengers, 1990.
259. Interview De Wit 4-7-1990.
260. Gorter, 1986: 329.
261. Interview Nijhoff 29-6-1990. Nijhoff ervaart de opstelling van de georganiseerde landbouw, met name het Landbouwschap, als zeer negatief en laatdunkend.
262. Dat stelde Van der Kloet al in 1965. Notulen bestuur CC 11-11-1965. In: Sprengers, 1990.
263. Interviews Nijhoff 29-6-1990 en De Wit 4-7-1990.
264. Interview Nijhoff 29-6-1990.
265. Gorter, 1972. De plaats van natuur en landschap bij de inrichting van de landelijke gebieden. Voordracht 14-15 juni studiedag LEI. In: Sprengers, 1990.
266. Interview Nijhoff 29-6-1990.
267. Interview De Wit 4-7-1990.
268. Gorter 17-4-1971. Het beleid t.a.v. de landelijke gebieden. Interne nota CC. In: Sprengers, 1990.

269. Interview Nijhoff 29-6-1990.
270. Verslag van een bespreking tussen vertegenwoordigers van "landbouw" en "natuurbescherming", gehouden op 13 mei 1968 op het gemeentehuis Leidschendam.
271. Voor het Landbouwschap, zie hoofdstuk 3. Voor de CC: Notulen bestuur CC 9-7-1968, in: Sprengers, 1990.
272. Interview Nijhoff 29-6-1990.
273. Interview Nijhoff 29-6-1990.
274. Interview Nijhoff 29-6-1990.
275. Een paar kanttekeningen zijn nodig vanwege de selectie van artikelen. Er zijn ook enkele artikelen opgenomen die primair over de ruimtelijke ordening gaan, maar waarin cultuurlandschap en landbouw een belangrijk onderwerp zijn. Artikelen over uitsluitend de natuur van het cultuurlandschap zijn niet opgenomen. Evenmin artikelen over recreatie, bosbouw en milieu, tenzij deze in verband staan met het werk van werkgroepen en commissies van de CC die over cultuurlandschap en landbouw gaan. Bijvoorbeeld enkele artikelen over de Biesbosch en de herziening van de Boswet in 1952, het artikel van Gorter en Westhoff over belangrijke natuurgebieden uit 1952 dat was opgesteld voor de COLN en enkele artikelen over bestrijdingsmiddelen. Artikelen over de CC in het algemeen en algemene rubrieken als 'Wat onze aandacht had' zijn evenmin geteld, ook al gaan deze deels over cultuurlandschap en landbouw. Evenmin zijn internationaal gerichte artikelen opgenomen. Niet alle publikaties van de CC verschijnen in *Natuur en Landschap*. Zo geeft de CC ook jaarverslagen en jaarlijks een publicatie uit over het thema van de jaarvergadering. Zo'n uitgave is bijvoorbeeld 'Landbouw en landschap van morgen' uit 1970. Bovendien publiceren bestuursleden over deze thema's ook buiten *Natuur en Landschap*, zoals Westhoff (1952, 1955), Benthem (1956) en Cleynert (1956). Evenmin bevat het overzicht de vele brieven en nota's gericht aan de regering. Verder wil publicitaire stilte niet zeggen dat er niets gebeurt aan de onderhandelingstafel.
276. Interview Benthem 11-3-1993.
277. Interview Nijhoff 29-6-1990.
278. Geheel herziene versie van Dekker & Van Oostrum, 1994 en van 'Dilemmas in the conservation of common nature'. Paper gepresenteerd op de ISHPSSB conferentie in Leuven, 1995.
279. Een kwantitatieve analyse, zoals Carr and Tait (1991) en Janmaat e.a. (1995) hebben toegepast op houdingen en standpunten ten aanzien van landbouw en natuur, zou een beeld kunnen geven van de frequentie van de verschillende standpunten.
280. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000) kondigt de regering een programma voor het landelijk gebied aan, in het kader waarvan Nationale Landschappen zullen worden aangewezen. Aan dat concept gingen andere concepten vooraf die niet duurzaam bleken, zoals het Nationale Landschapspark en de Grote Landschappelijke Eenheid. In het programma wil de regering minimaal een kwart van het landelijk gebied, 400.000 ha, een landschappelijke kwaliteitsimpuls geven door de ontwikkeling van een groen-blaue dooradering.
281. Doelsoorten zijn soorten die aan tenminste twee van de volgende drie criteria voldoen: de Nederlandse populatie is van internationale betekenis, ze zijn (inter)nationaal zeldzaam of ze worden bedreigd (Bal e.a., 1995). Doelsoorten zijn over het algemeen geen algemene soorten, maar ze kunnen wel voorkomen buiten de geplande EHS.
282. Brief Natuurbeschermingsraad 1 juli 1993.
283. De RNB verwees naar twee methoden: een methode van de provincie Zuid-Holland om de verandering in natuurwaarde in procenten weer te geven en de natuurmeetlat van het CLM voor toepassing door individuele boeren op hun bedrijf (Buys, 1995b).
284. Later heeft Van Leeuwen de kwaliteitsmethode nog verder uitgewerkt (Van Leeuwen & De Ridder, 1998). Soorten vormen de basis, de waarde ervan wordt bepaald aan de hand van de i-, t- en z-criteria, die ook voor de selectie van doelsoorten worden gebruikt, aangevuld zo mogelijk met belevingswaarde en economische waarde. Aan de soorten worden punten gegeven, iets wat poli-

- tiek gelegitimeerd moet worden. De kwaliteit is niet de verzameling soorten van een gebied, maar de totale waarde van die soorten. Op elk moment kan de soortensamenstelling bijgesteld worden, mits de kwaliteit maar gehandhaafd blijft. Er moet een basisniveau vastgesteld worden, waar de burger verantwoordelijk voor is, en een streefniveau waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Anders dan in eerdere artikelen is de referentie voor het basisniveau 1980 of 1990, eerder was de referentie de jaren zestig. Voor het streefniveau kan een referentie in de tijd, 1960 of 1970 of 1980, gekozen worden of een referentie in de ruimte, een aantrekkelijk vergelijkbaar gebied elders, of een groei-doelstelling, bijvoorbeeld 3% per jaar vanaf de actuele situatie.
285. Staatscourant 3-2-1995. In het Programma Beheer kiest LNV deels voor de andere weg door ook voor agrarisch natuurbeheer gewenste resultaten te gaan formuleren als vorm van outputsturing. Wat ANK in het algemeen betreft wil LNV in het Programma Beheer voorlopig niet verder gaan dan het monitoren van de kwaliteit en het stimuleren van initiatieven (Ministerie van LNV, 1997). Later formuleert LNV in de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (DLG/LASER, 2000) beheerspakketten voor het agrarisch natuurbeheer met duidelijke en kwantitatief omschreven natuurdoelen.
 286. In de brief van de Natuurbeschermingsraad van 1993 werd alleen nog gesproken over potenties voor ontwikkeling en niet over een referentie in het verleden.
 287. Anon., 1994; Buys & Terwan, 1993; Gorter, 1995; Hees e.a., 1994; Hermans, 1995; De Jong-Goedhart, 1993; Lichtenberg, 1995; Ministerie van LNV, 1990, 1995; Logemann, 1994; Siemes, 1993; Terwan, 1995; Terwan & Van der Weijden, 1991a,b; Voetberg, 1993; Zonneveld, 1991. Verder: G. Doornbos, Basistekst inleiding Nationale manifestatie 'Op weg naar een groen bondgenootschap' 22-6-1995 te Zwolle; N. de Haan, Volkskrant 1-4-1994; KNBTB, Landbouw met natuur, daar kan ik inkomen! Den Haag, 1994; LTO-Nederland, Brief aan Tweede Kamer over 'Dynamiek en Vernieuwing' 10-5-1995; LTO-Nederland, Landbouwschap & Stichting Natuur en Milieu, Brief aan Tweede Kamer over plattelandsbeleid 8-6-1995; Natuurmonumenten, Landbouwschap & Unie van Provinciale Landschappen, Brief plattelandsvernieuwing 31-5-1994; E. Nijpels, Volkskrant 25-2-1995; E. Wanders, NRC Handelsblad 17-6-1993; Wereldntuurfonds, Persinformatie 17-10-1994; S. Woldhek, NRC Handelsblad 3-6-1993. Belangrijke informatie is gevonden in verslagen over de debatten, met name Donkers, 1995; Fennema & Van der Wal, 1994; Maréchal, 1994; Stichting Meander, 1995; en in diverse nummers van het tijdschrift Landinrichting.
 288. H. Achterhuis, Volkskrant 26-6-1993; N. de Haan, Volkskrant 1-4-1994; F. Vera, NRC Handelsblad 17-6-1993; Vera, 1994; E. Wanders, NRC Handelsblad 17-6-1993; S. Woldhek, NRC Handelsblad 3-6-1993; Van Zomeren, 1994.
 289. Volgens Terwan (1994) waren er vijf wetten, drie instrumenten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, achttien instrumenten om 'sturing via middelen' te financieren en twee instrumenten om resultaten te belonen. Met deze instrumenten konden bijna alle soorten agrarische biotopen en tal van soorten in deze biotopen direct of indirect beschermd worden. De instrumenten verschilden in schaal (nationaal, specifieke regio's, vrij), deelname (verplicht of vrijwillig), uitvoering (vast of open), beloningssysteem (geen beloning, compensatie of premie), zekerheid (vast of resultaat afhankelijk) en motivering (stimuleren tot actief beheer of niet).
 290. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000) kondigt de regering aan een 'goede landbouwpraktijk' te gaan ontwikkelen.
 291. Meestal wordt gesproken van landgebruik, zoals in het engelse multiple land use. Landbeheer is hier breed bedoeld en omvat ook planning in het kader van bedrijfsontwikkeling (particulier), ruimtelijke ordening (overheid) en landinrichting (overheid en particulier).
 292. Het concept is bedoeld om te verklaren dat in een heterogene wereld met uiteenlopende belangen toch processen van consensus mogelijk zijn. Hoewel het concept is ontleend aan onderzoek naar de wereld van de wetenschap, lijkt het ook toepasbaar in andere domeinen. Star & Griesemer (1989) hebben het grens-object nader gekarakteriseerd. Een grens-object is effectief wanneer het plastisch genoeg is om aangepast te kunnen worden aan de behoeften en beperkingen van de verschillende groepen die het willen gebruiken en tegelijk robuust genoeg om

- een gemeenschappelijk belang te handhaven. Het is zwak gestructureerd in het algemene gebruik en sterk in het individuele gebruik. Het kan tegelijk abstract en concreet, specifiek en algemeen zijn. Een grens-object heeft verschillende betekenissen in verschillende sociale werelden, maar zijn structuur is algemeen genoeg om te kunnen worden herkend in meer dan een zo'n wereld. De constructie en het beheer van grens-objecten is van groot belang voor het ontwikkelen en handhaven van samenhang tussen verschillende sociale werelden. Een grens-object kan verschillende vormen aannemen. Star & Griesemer (1989) noemen de opslagplaats, het ideaaltype, de standaard en geografische gebieden. Van der Windt (1995) noemt ook de gemeenschappelijke doelstelling. Ik werk multifunctioneel landbeheer uit als een gemeenschappelijk principe (doel, standaard).
293. Met het multifunctionele karakter wordt bedoeld op de economische, sociale en milieufuncties van landbouw en landgebruik zoals productie van voedsel en vezels, voedselveiligheid, rurale ontwikkeling en levensvatbaarheid van de rurale economie, en beheer van het milieu en van natuurlijke hulpbronnen. Wereldwijd zijn er veel projecten in ontwikkeling die passen in dit concept. Maar er is ook verwarring over het concept, er bestaan heel verschillende opvattingen over en het is omstreden. Voor sommige landen is het identiek aan duurzame landbouw en rurale ontwikkeling, andere landen kennen er een eigen waarde aan toe waardoor andere functies dan voedselproductie aandacht kunnen krijgen en weer andere landen (met name buiten Europa en de VS) wantrouwen het concept omdat zij het zien als een rechtvaardiging voor het in stand houden van landbouwsubsidies in de ontwikkelde landen (Doran e.a., 1999)
 294. Pro Silva is een internationale beweging gericht op het ontwikkelen van beheersvormen die leiden tot risico-arm, ecologisch en economisch gezond bos. Duurzame instandhouding van het bos met een continu aanwezig bosklimaat is belangrijk, evenals het gebruik van natuurlijke processen. Anders dan bijvoorbeeld geïntegreerd bosbeheer is Pro Silva bosbeheer meer gericht op houtproductie dan op natuurwaarden (Polak, 1996).
 295. Natuurtechnisch bosbeheer behoort hier niet toe. Het doel hiervan is uitsluitend natuur. Natuurtechnisch bosbeheer zou echter wel ingepast kunnen worden in geïntegreerd bosbeheer of het multifunctionele bos (Al, 1998).
 296. De natuurlijke referentie is afgeleid van gestandaardiseerde vogelinventarisaties van ruim 800 bosgebieden in Nederland, waaruit per groeiplaatstype de vogeldichtheden van de meest natuurlijke referentiegebieden op dit moment zijn berekend.
 297. Uit een modelstudie van Wieman & Hekhuis (1996) blijkt dat kleinschalig bosbeheer, gebaseerd op spontane en natuurlijke verjonging, bedrijfseconomisch veel gunstiger is dan het traditionele, vlaktegewijze bosbeheer met lange omlopen, gebaseerd op kaalkap gevolgd door aanplant, mits de houtproductiefunctie niet ondergeschikt is aan de natuurfunctie, er een extensief beheer gevoerd kan worden en er met rente gerekend wordt. Ook voor korte omlopen is kleinschalig bosbeheer financieel gunstiger dan vlaktegewijs beheer, door de veel lagere kosten voor verjonging en de grotere afmetingen van het geogoste hout.
 298. De criteria waaraan deze classificatie van functies, geschikt voor geïntegreerd regionaal milieubeleid, voldoet zijn: a. specifiek voor geïntegreerd regionaal milieubeleid: regionale oriëntatie, integrerend vermogen, regionaal stuurbaar, aansprekend voor regionale actoren; b. algemeen voor classificaties: homoloog, uitputtend, onderscheidend, rijk, universeel.
 299. Van Amstel e.a., 1988; Bervaes e.a., 1997; Blom, 1994; CRM, 1977; De Groot, 1992; Kellert, 1996; Keulartz, Swart & Van der Windt, 2000; LNV, 1990; Van der Maarel & Dauvellier, 1978; Van der Meij e.a., 1995; Natuurbeschermingsraad, 1993; Raad voor het Landelijk Gebied, 1998; Roos, 1999; Schwartz & Thompson, 1990; Zweers, 1991.
 300. Een bezwaar is dat deze typologie, zoals de meeste typologieën, (nog steeds) tweedimensionaal is. Mens en natuur vormen de uitersten op een lineaire schaal waarop alle functies, waarden, visies etc. geordend worden. Aan de ene kant van het spectrum is de mens met zijn beheersing van de natuur dominant en is natuur verworden tot functionele natuur of cultuur, aan de andere kant is de wilde natuur dominant en de mens afwezig of geheel ondergeschikt aan de natuur. Na

de introductie van natuurontwikkeling is een dergelijke tweedimensionale ordening niet meer adequaat. Natuurontwikkeling is een modern door ecologen ontwikkeld technologisch complex, waarmee 'oernatuur' gecreëerd kan worden. Daarmee raakt het uiterste van de wilde natuur het andere uiterste van de technologische mens, ze staan niet meer tegenover elkaar. Wetenschap en technologie vormen nu een derde zelfstandige dimensie in de verhouding mens en natuur. Op deze manier kan verder gedifferentieerd worden. Terwijl in de oude typologieën gedifferentieerd wordt naar de intensiteit van de verhouding tussen de menselijke cultuur en de natuur (veel cultuur versus veel natuur), zijn heel andere typologieën denkbaar waarin die verhouding gedifferentieerd wordt naar kwaliteit. Een typologie van relaties tussen specifieke vormen van cultuur en specifieke vormen van natuur.

Ongetwijfeld zal er over enige tijd een typologie komen bovendrijven, aangedragen door belangrijke onderzoekers of natuurbeschermers, die dominant zal worden en tijdelijk als paradigma zal gelden. Maar zolang het proces van verbreding nog gaande is lijkt het me te vroeg om een poging te wagen een dergelijke omvattende en paradigmatische typologie te ontwerpen. De verwarrende creativiteit van het nieuwe denken over natuur is nog niet uitgekristalliseerd. Zo bestaat in Nederland nauwelijks enige kennis van de opvattingen van allochtonen over natuur en de opvattingen van kinderen en ouderen zijn in deze typologieën nog niet of nauwelijks verwerkt. Bovendien zal ons denken over natuur de komende tijd steeds meer onder invloed komen te staan van het Europese (natuur)beleid, dat als gevolg van de uitbreiding ongetwijfeld nog zal veranderen. Een nieuwe typologie vaststellen is voorbarig en zou afbreuk kunnen doen aan het huidige proces van verbreding van het natuurbegrip.

Literatuur

- Aarts, M.N.C. & C.M.J. van Woerkum, 1994. Wat heet natuur? Vakgroep Voorlichtingskunde Landbouwniversiteit Wageningen, Wageningen.
- Achterberg, W., 1994. Samenleving, natuur en duurzaamheid: een inleiding in de milieufilosofie. Van Gorcum, Assen.
- Achterhuis, H., 1992. De illusie van groen. De Balie, Amsterdam.
- Achterhuis, H., 1998. De erfenis van de utopie. Amro, Amsterdam.
- Adams, W.M., 1997. Future nature. Earthscan, London.
- Al, E.J. (red.), 1995. Natuur in bossen. Ecosysteemvisie Bos deel 1. IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- Al, E.J. (red.), 1998. Studiedag Werkgroep Natuurtechnisch Bosbeheer. IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- Amstel, A.R. van, G.F.W. Hergreen, C.S. Meyer, E.F. Schoorl-Groen & H.E. van der Veen, 1988. Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling. RMNO, Rijswijk.
- Anon., 1944. De ontwikkeling onzer cultuurlandschappen. Mededeelingen van de Contact-Commissie voor natuur- en landschapsbescherming nr. 10, juli 1944: 6-9.
- Anon., 1947. Landbouw en natuurbescherming, Lezing Mansholt. Natuur en Landschap 1,4: 97-104.
- Anon., 1950. Ruilverkaveling Kortenhoef-Ankeveen. Natuur en Landschap 4,3: 78-82.
- Anon., 1957. Kort verslag. Natuur en Landschap 11,1: 29-32.
- Anon., 1960. Onze wensen. Natuur en Landschap 14,3: 65-75.
- Anon., 1966. Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Staatsuitgeverij, 's-Graveland.
- Anon., 1967. Enige conclusies over het ruilverkavelingsbeleid. Natuur en Landschap 21,1: 10-15.
- Anon., 1969. Leven met insecten. Pudoc, Wageningen.
- Anon., 1994. Kiezen voor toekomst; pleidooi voor nieuw beleid. De gezamenlijke natuur- en milieurorganisaties van Nederland.
- Baalen, J. van, 1995. Natuurontwikkeling en natuurbeleid. De Levende Natuur 96,5: 130-133.
- Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen & P.J. van der Reest, 1995. Handboek natuurdoeltypen in Nederland. IKC Natuurbeheer, Wageningen.
- Bax, I., W. Schippers & J. Spijksma, 2000. Resultaat gericht agrarisch natuurbeheer. Landschap 17: 147-150.
- Beckers, T., 1999. Het landschap als kijkdoos. In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). Landschap in meer-
voud. Jan van Arkel, Utrecht, p.235-250.
- Bentham, R.J., 1947. Landschapsplannen. Natuur en Landschap 1,1: 10-20.
- Bentham, R.J., 1949. Het beheer van ons nationaal natuurbezit. In: A.F.H. Besemer e.a. (red.). In het
voetspoor van Thijssse. Veenman en zonen, Wageningen, p.388-398. (Hoewel gepubliceerd in
1949, is het artikel ondertekend in december 1945).
- Bentham, R.J., 1956. Het nieuwe landschap. In: Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in
Nederland. Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland. Amsterdam, p.193-206.
- Berge, H. van den, 1990. De lont in het groene front? (Scriptie) Vakgroep Politicologie Erasmus Uni-
versiteit, Rotterdam.
- Bervaes, J.C.A.M., A.E. Buijs, P. Filius & C.M. Volker, 1997. Draagvlak voor natuur? IBN-DLO, SC-DLO,
Wageningen.
- Besemer, A.F.H., 1984. Veertig jaar volhardend zoeken: het "ideale" bestrijdingsmiddel een utopie?
Landbouwhogeschool Wageningen, Wageningen.
- Beumer, P., 1997. Het principe multifunctionaliteit in het Nederlandse bodembeleid. (Intern rapport)
Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Bijhouwer, J.T.P., 1947. Cultuursteppe Nederland. Natuur en Landschap 1,2/3: 61-64.
- Bijhouwer, J.T.P., 1948. Natuur en landschap. Natuur en Landschap 2,1: 14-20.
- Bink, R.J., D. Bal, V.M. van den Berk & L.J. Draaier, 1994. Toestand van de natuur 2. IKC NBLF, Wage-
ningen.
- Blom, M.J.E. & H.A.M. de Kruijff, 1993. Policy strategies for the development of Ecological Stan-
dards; executive summary. Department of Science, Technology & Society Utrecht University,
Utrecht.

- Blom, P.J.B., 1994. Grondhoudingen, natuurbeelden en natuuvisies in de nederlandse natuurbescherming. Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Blust, G. de & E. Demeulenaere, 2001. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. *Landschap* 18,1: 41-47.
- Boehmer-Christiansen, S., 1994. The precautionary principle in Germany - enabling government. In: T. O'Riordan and J. Cameron (eds), 1994. Interpreting the precautionary principle. Earthscan, London, p.31-60.
- Boersema, J.J. & C. Kwakernaak, 1993. Integratie: nuttig, mits helder en groen. Een conceptuele analyse. *Landschap* 10,3: 3-19.
- Boersma, F. & G. Kuipers, 1998. Sturen op resultaat in multifunctioneel bos bij Staatsbosbeheer. *Ned. Bosbouw Tsch.* 70,6: 262-268.
- Bouwer, K., 1998. Mogelijkheden en beperkingen van integraal ruimtegebruik. *RMNO* 129: 24-36.
- Braat, L.C., 1992. Sustainable multiple use of forest ecosystems. Proefschrift, VU Amsterdam, Amsterdam.
- Bramwell, A., 1989. *Ecology in the 20th century*. Yale University Press, New Haven and London.
- Breure, J.A., 1988. Landbouwstructuurbeleid in beweging: een onderzoek naar de belangenbehartiging van het Landbouwschap ten aanzien van het landbouwstructuurbeleid. (Scriptie) Vakgroep Politicologie Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Briejër, C.J., 1967. Zilveren sluiers en verborgen gevaren. Sijthoff, Leiden.
- Brink, A. van den, 1990. Structuur in beweging: het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985. Pudoc, Wageningen.
- Broekhuizen, R. van, L. Klep, H. Oostindie & J.H. van der Ploeg (red.), 1997. *Atlas van het vernieuwend platteland*. Misset, Doetinchem.
- Brouwer, E., J.N.M. Dekker, G.H.E. Nieuwdorp, A.A.A. van der Schraaf, 1990. Strategieën voor ecologische normstelling. SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Brouwer, G.A., 1956. De verarming van de fauna. In: Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. *Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland*. Amsterdam, p.113-150.
- Buijs, A., 2000. Natuurbeelden van de Nederlandse bevolking. *Landschap* 17,2: 97-112.
- Buijs, A.E. & C.M. Volker, 1997. *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. SC-DLO, Wageningen.
- Bunce, M., 1994. *The countryside ideal*. Routledge, London.
- Bussink, C.B., A.A.P. Wieman & A.F.M. Olsthoorn, 1997. Resultaten van een enquête. *Bosbouwvoorlichting* 9: 138-140.
- Bussink, M., 1998. Nieuw natuurbeleid: meer soorten groen, minder top-down. *Natuur en milieu* 22,9: 22-25.
- Buys, J., 1995a. Algemene natuur; een realistische referentie. *Landschap* 12,2: 51-54
- Buys, J., 1995b. Naar een natuurmeetlat voor landbouwbedrijven. CLM, Utrecht.
- Buys, J. & P. Terwan, 1993. Ruimte voor natuur in een duurzame landbouw. In: C. de Jong-Goedhart. *Beheer van het landelijk gebied; duurzaamheid als norm*. NiLi-KGvL, Wageningen.
- Carr, S. & J. Tait, 1991. Differences in the attitudes of farmers and conservationists and their implications. *J. of Environmental Management* 32: 281-294.
- Caspers, M.A., 1992. *De geschiedenis van de natuurbescherming in Vlaanderen 1910-1940*. Dissertatie, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- CBS, 1984. 1899-1984; vijftientig jaren statistiek in tijdreeksen. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS, 1986. *Algemene milieustatistiek 1983-1985*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS, 1989. *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1989*. CBS, Den Haag.
- CBS, 1991. *Jaarboek, 1991*. SDU-uitgeverij, Den Haag.
- Cleyndert, H. Azn, 1941. De bescherming en de opbouw van het Nederlandsche Landschap. In: *Jaarboek Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland 1936 - 1940*. Amsterdam, p.101-121.
- Cleyndert, H. Azn, 1956. De zorg voor het landschap. In: *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland*. Amsterdam, p.101-108.
- Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, 1941. *Overheidszorg voor het landschap*. Amsterdam.

- Contact-Commissie voor Natuur- en landschapsbescherming, 1970. Landbouw en landschap van morgen. Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, Amsterdam.
- Coèsèl, M.J., 1993. Zinkvioletjes en zoetwaterwieren - J. Heimans (1889-1978). Proefschrift, Verloren, Hilversum.
- Cooper, N.S., 2000. How natural is a nature reserve?: an ideological study of British nature conservation landscapes. *Biodiversity and Conservation* 9: 1131-1152.
- Cramer, J., 1989. De groene golf. Jan van Arkel, Utrecht.
- Cramer, J., 1996. Natuurbescherming vroeger, nu en in de toekomst. In: A. van Loon, M. Coèsèl, J.L. van Zanden e.a. De eeuw van Thijsse: 100 jaar natuurbeleving en natuurbescherming. Heimans en Thijsse Stichting, Amsterdam, p.45-54.
- Dale, Van, 1992. Groot woordenboek der Nederlandse taal. Van Dale Lexicografie, Utrecht/Antwerpen.
- Dekker, J., 1974. De geschiedenis van gewasbescherming. In: Anon. Maatschappelijke aspecten van gewasbescherming. Planteziektenkundige Dienst, Arnhem.
- Dekker, J., 1976. Milieukartering: een geschikte strategie voor milieubehoud? *Natuur en Landschap* 30,3/4: 99-106.
- Dekker, J., 1986. Eenheid en verscheidenheid in natuur- en milieudoelstellingen. In: Vakgroep Maatschappelijke Biologie. Eenheid en verscheidenheid in natuur- en milieudoelstellingen. Symposiumverslag, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht, p.1-4.
- Dekker, J., 1987. De veranderende functionaliteit van de natuur. *Wetenschap en Samenleving* 1: 20-30.
- Dekker, J., 1990. Complete ecosystemen; over de zin en onzin van een concept. *Landschap* 7,1: 55-61.
- Dekker, J., 1993. De ontdekking van het kultuurlandschap. Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Dekker, J., E. Brouwer, G. Nieuwdorp & A. van der Schraaf, 1990. Multifunctionaliteit als norm. In: E. Brouwer, J.N.M. Dekker, G.H.E. Nieuwdorp, A.A.A. van der Schraaf, 1990. Strategieën voor ecologische normstelling. SDU Uitgeverij, Den Haag, p.137-150.
- Dekker, J. & J. Knaapen, 1985. Beter bemesten, zonder dwang. *Milieudefensie* 14,3: 9-11.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1985. Geef de natuur toekomst. *Natura* 82,3: 68-73.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1988a. Puur natuur is te duur. *Maaiveld* 3,4: 32-34.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1988b. Natuurbescherming en links: een utopie? *Spil* 69-70: 40-44.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1989. De tweedeling van de Nederlandse natuur. *Spil* 81-82+83-84: 67-75.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1994. Natuurbescherming als big business. *Waddenbulletin* 29,4: 206-209.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1995. Draagvlak en dilemma's van agrarisch natuurbeheer. *Spil* 131-132/133-134: 41-48.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen, 1999. De verbeelding van het landelijk gebied. *Spil* 159-160: 18-23.
- Dekker, J., J. Meeus, R. Schröder & W. Van der Weijden, 1980. Boeren en natuurbeschermers op weg naar nieuwe verhoudingen. *Natuur en Milieu* 4: 3-11.
- Dekker, J. & J. van Oostrum, 1994. Algemene natuur, strategieën voor normstelling. *Landschap* 11,1: 49-54.
- Dekker, J., & R. Schröder, 1988. Extensiveren is een betere oplossing dan gronduitstoot. *Spil* 71-72: 19-28.
- Dekker, J. & H.J. van der Windt, 1992a. Changing concepts and dilemma's in the strategy of nature conservation. Paper IFB Conference, Budapest.
- Dekker, J. & H.J. van der Windt, 1992b. Changing concepts and ecology in the strategy of Dutch nature conservation. Paper EASST/4S Conference, Gothenburg.
- Dirkx, J., 1999. Beroeps omhelzen nieuwkomers. *Natuur en Milieu* juli/aug: 16-18.
- DLG/LASER, 2000. Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. DLG/LASER.
- Donkers, H., 1995. Landbouw en natuur: huwelijk of scheiding? In: K. Waagmeester (red.). *Ontstolen welvaart; kroniek van duurzaam Nederland*. Platform voor Duurzame Ontwikkeling/Jan Mets, Utrecht, p.160-184.
- Doran, P., K. Schmidt & C. Spence, 1999. Summary of the conference on the multifunctional character of agriculture and land. *Sustainable Developments* 31,4: 1-27.
- Duyvendak, J.W., H.A. van der Heijden, R. Koopmans & L. Wijmans (red.), 1992. *Tussen verbeelding en macht*. Sua, Amsterdam.

- EC, 2000. Agenda 2000. De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. www.europa.eu.int/comm/agenda2000, 28-11-2000.
- Evans, D., 1992. A history of nature conservation in Britain. Routledge, London.
- Faya, M.A., 1986. Dynamic functionalism: strategy and tactics. Cambridge UP, Cambridge.
- Feddes, F., R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen & D. Sijmons, 1998. Oorden van onthouding. Nai, Rotterdam.
- Fennema, F. & H. van der Wal, 1994. Naar een landbouw die past in een duurzame ontwikkeling. Spil 127-128: 41-45.
- Feuerstein, D., 1997. Multifunctionaliteit en natuurontwikkelingsgebieden. (intern verslag) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Filius, A.M. & K.F. Wiersum, 1995. Doelstellingen van geïntegreerd bosbeheer: een beleidsvisie. Ned. Bosbouw Tsch. 67,4: 130-136
- Fortuyn, W.S.P., 1983. Kerncijfers 1945-1983 van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland. Kluwer, Deventer.
- Franssens, D.H., 1966. Landbouwbelangen en ruimtelijke ordening. Grondgebruiksnieuws 4,2: 2-11.
- Frouws, J., 1993. Mest en macht. Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.
- Frouws, J., 1994. Het vraagstuk van de landbouwvertegenwoordiging. Spil 121-124: 16-24.
- Frouws, J. & A.P.J. Mol, 1997. Ecological modernization theory and agricultural reform. In: H. de Haan en N. Long (eds). Images and realities of rural life. Van Gorcum, Assen, p.269-286.
- Genderen, H. van, 1970. Bestrijdingsmiddelen en hun gevaren. In: J.C. van de Kamer (red.). Het verstoorde evenwicht. Oosthoek, Utrecht, p.60-75.
- Ghimire, K.B. & M.P. Pimbert (eds), 1997. Social change and conservation. Earthscan, London.
- Godfroj, A., 1981. Netwerken van organisaties; strategieën, spelen, structuren. VUGA-Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Godfroj, A., 1989. Strategie is mensenwerk. Kerckebosch, Zeist.
- Goes van Naters, M. van der, 1980. Met en tegen de tijd. Een tocht door de twintigste eeuw. De Arbeiderspers, Amsterdam.
- Gorter, H.P., 1946. Natuurtechniek en natuurbeschermingspolitiek. Natuur en landschap 1,2/3: 52-57.
- Gorter, H.P., 1949. Natuurbescherming en landbouw. Natuur en Landschap 3,1: 2-7; 3,2: 33-41.
- Gorter, H.P., 1950. Het nationale plan en de natuurbescherming. Wetenschap en Samenleving 4(juli/augustus): 9-15.
- Gorter, H.P., 1957. 25-jaar verdediging van natuur en landschap. Natuur en Landschap 11,4: 99-131.
- Gorter, H.P., 1970. Landschap van morgen. In: Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming. Landbouw en landschap van morgen. Amsterdam, p.16-28.
- Gorter, H.P., 1986. Ruimte voor natuur. Natuurmonumenten, 's-Graveland.
- Gorter, H.P. & V. Westhoff m.m.v. G.A. Brouwer en M.F. Mörzer Bruijns, 1952. Behoud van natuurgebieden ten dienste van de wetenschap: wensen en mogelijkheden. Natuur en Landschap 5,4: 100-117.
- Gorter, J. (red.), 1990. Perspectieven voor landinrichting: toekomst voor een multifunctionele landinrichting. Eindrapport Commissie Multifunctionaliteit Landinrichting, 's-Graveland.
- Gorter, J., 1995. Agrarisch natuurbeheer een afleidingsmanoeuvre? Landinrichting 35,3: 13-15.
- Graaf, H.J. de & C.J.M. Musters, 1998. Opportunities for Sustainable Development. Theory, Methods, and Regional Applications. Proefschrift, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.
- Gravendeel, B. & I. van Grootveld, 1995. Terreinbeheerders ook natuurontwikkelaars? De Levende Natuur 96,5: 190-197.
- Green, B.H., 1989. Conservation in cultural landscapes. In: D. Western & M.C. Pearl (eds). Conservation for the Twenty-first Century. Oxford UP, New York, p.182-198.
- Groot, R.S. de 1992. Functions of nature. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Haas, W. de, R. Kranendonk & M. Pleijte, 1999. Valuable man-made landscapes (VMLs) in the Netherlands: a policy evaluation. Landscape and Urban Planning 46: 133-141.
- Haila, Y. & R. Levins, 1992. Humanity and nature. Pluto Press, London.
- Hales, D., 1989. Changing concepts of national parks. In: D. Western & M.C. Pearl (eds). Conservation for the twenty-first century. Oxford University Press, New York, p.139-144.

- Ham, A. van den & J.W. van der Schans, 1999. Verbreding: wat vinden boeren ervan? LEI, Den Haag.
- Ham, A. van den, J.A.A.M. Verstegen & H.C. Greven, 1998. Meer natuur op landbouwbedrijven? LEI-DLO, IBN-DLO, Den Haag.
- Harms, B., 1994. De zin en onzin van ANK. *Landschap* 11,2: 41-6.
- Harvey, D., 1990. *The condition of postmodernity*. Blackwell, Cambridge.
- Hebinck, P. & J.D. van der Ploeg, 1997. Dynamics of agricultural production. An analysis of micro-macro linkages. In: H. de Haan en N. Long (eds). *Images and realities of rural life*. Van Gorcum, Assen, p.202-225.
- Heer, M. de, 1994. De taaiheid van het Landbouwschap. *Spil* 121-124: 48-56.
- Hees, E., H. Renting & S. de Rooij, 1994. Naar lokale zelfregulering. CERES, Wageningen.
- Heijden, H-A van der, 1992. Van kleinschalig utopisme naar postgiro-activisme? De milieubeweging 1970-1990. In: J.W. Duyvendak, H-A. van der Heijden, R. Koopmans & L. Wijmans (red.). *Tussen verbeelding en macht*. Sua, Amsterdam, p.77-98.
- Hekhuis, H.J., J.G. de Molenaar & D.A. Jonkers, 1994. Het sturen van natuurwaarden door bosbedrijven. Een evaluatiemethode voor multifunctionele bossen. IBN, Wageningen.
- Held, R.B., & D.W. Visser, 1984. *Rural land uses and planning*. Elsevier, Amsterdam.
- Hermans, B., 1995. Natuur- en landschapsbeheer door boeren: bedreiging of uitdaging. *Landinrichting* 35,3: 9-12.
- Hermans, C.M.L. & P.H. Vereijken m.m.v. D.J. van Driel & K. Ypma, 1998. Multifunctionele landbouw; ruimtelijke verkenning van de landelijke behoefte op gemeenteniveau. SC-DLO en AB-DLO, Wageningen.
- Herngreen, R., 1998. Kennis, kunst en levensvreugd. In: F. Feddes, R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen & D. Sijmons. *Oorden van onthouding*. Nai, Rotterdam, p.196-201.
- Hidding, M.C., 1998. Nederland in de 21ste eeuw: toonbeeld van verscheidenheid. *RMNO* 129: 14-23.
- Hilgen, P.R. (red.), 1997. *Toestand van natuur, bos en landschap*. IKC Natuurbeheer, Wageningen.
- Hillebrand, J. H. A. & B. Koole, 1999. *Atlas ontwikkeling landbouw*. LEI, Den Haag.
- Hobsbawm, E., 1995. *Een eeuw van uitersten*. Het Spectrum, Utrecht.
- Hofstee, E.W., 1963. 75 Jaar ontwikkeling van de Nederlandse landbouw. In: A. Lammerts van Bueren & E. Katan (red.). *Driekwart eeuw plattelandsgroei*. Jubileumnr. *Tijdschrift der Nederlandse Heide maatschappij*, p.92-129.
- Houten, J.G. ten, 1970. De invloed van luchtverontreiniging op de wilde flora en fauna. In: J.C. van de Kamer (red.). *Het verstoorde evenwicht*. Oosthoek, Utrecht, p.14-29.
- Hoven, M. ten (red.), 2001. *De lege tolerantie*. Boom, Amsterdam.
- Hughes, E.C, 1970. Social change and status protest: an essay on the marginal man. In: idem, *The sociological eye*. Aldine/Atherton, Chicago & New York, p.220-228.
- Hullu, E., de, 1995. Natuurontwikkeling bij Staatsbosbeheer. *De Levende Natuur* 96,5: 141-147.
- IUCN, UNEP & WWF, 1980. *World conservation strategy*. Gland.
- Janmaat, R., C.M.J. van Woerkum & W.J. ter Keurs, 1995. Natuurbescherming, landbouw en communicatie. *Landinrichting* 35,1: 11-17.
- Jansen, S., 1998. Het algemeen belang en de particuliere natuurbeschermingsorganisaties. In: F. Feddes, R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen & D. Sijmons. *Oorden van onthouding*. Nai, Rotterdam, p.228-232.
- Jong, D.M. de, 1999. *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz*. Eburon, Delft.
- Jong, M. de & C. Kwa, 2000. Ecological theories and Dutch nature conservation. *Biodiversity and Conservation* 9: 1171-1186.
- Jong-Goedhart, C. de, 1993. *Beheer van het landelijk gebied; duurzaamheid als norm*. NiLi-KGvL, Wageningen.
- Kamer, J.C. van de (red.), 1970. *Het verstoorde evenwicht*. Oosthoek, Utrecht.
- Kellert, S.R., 1996. *The value of life*. Island Press, Washington DC.
- Keulartz, J., 1995. *Strijd om de natuur*. Boom, Amsterdam.
- Keulartz, F.W.J., J.A.A. Swart & H.J. van der Windt, 2000. *Natuurbeelden en natuurbeleid: theoretische en empirische verkenningen*. NWO Ethiek en Beleid, Den Haag.
- Keurs, W.J. ter, 1984. Naar een maatschappelijke natuurbescherming. In: K. van Koppen, D. van der

- Hoek, A.M. Leemeijer, C.W. Stortenbeker & W. Bongers (red.). *Natuur en mens*. Pudoc, Wageningen, p.132-141.
- Kleijn, D., M. Boekhoff, F. Ottburg, M. Gleichman & F. Berendse, 1999. De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. *Landschap* 16: 227-235.
- Knudson, T., 2001. www.sacbee.com/news/projects/environment/20010422, 23-4-2001.
- Kolk, A.J. van der & J. Dekker, 1999. Functions in integrated region-oriented environmental policy: a classification system. *Land Use Policy* 16: 107-119.
- Koning, N., 1998. Economische ontwikkeling en voedselzekerheid op lange termijn. *Spil* 153-154: 17-26.
- Koopmans, R. & J.W. Duyvendak, 1992. Sociale bewegingen en het primaat van de politiek. In: J.W. Duyvendak, H.A. van der Heijden, R. Koopmans & L. Wijmans (red.). *Tussen verbeelding en macht*. Sua, Amsterdam, p.11-38.
- Koppen, C.S.A. van, 1994. Nature, Body, and Environment on the Edge of Modernity. Paper XIIIth World Congress of Sociology, 1994, Bielefeld, Germany.
- Koppen, C.S.A. van, 2002. Echte natuur; Een sociaal-theoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Proefschrift, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Koppen, K. van, 1984. De milieubeweging tussen Verlichting en Romantiek. In: K. van Koppen, D. van der Hoek, A.M. Leemeijer, C.W. Stortenbeker & W. Bongers (red.). *Natuur en mens*. Pudoc, Wageningen, p.119-131.
- Koppen, K. van, 1997. Terug van Arcadië. In: J. Keulartz & M. Korthals. *Museum aarde*. Boom, Amsterdam/Meppel, p.71-78
- Korthals, M., 1995. Strijd om scheiding of verweving van natuur en cultuur. In: S. Croque. *Natuur: partner en tegenpool*. IKC-Natuurbeheer, Wageningen, p.7-21.
- Krajenbrink, E.J., 1996. PBO en de landbouw; opkomst en ondergang van het Landbouwschap. (Scriptie) Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Kuijer, O. de, J. Beeren & L. Klep, 1997. *Meervoudig duurzaam landgebruik*. DTO, Delft.
- Kuper, J.H., 1992. Pro Silva en de Arbeitsgemeinschaft naturgemässe Waldwirtschaft, twee beheersbenaderingen voor de produktie van hout. *Ned. Bosbouw Tschr.* 64,7: 285-291.
- Lagendijk, A. & J. Wissershof, 1999a. Deel 1: Verkenning van de kennisinfrastructuur voor meervoudig ruimtegebruik. RMNO 136, NLRO/RMNO, Den Haag.
- Lagendijk, A. & J. Wissershof, 1999b. Deel 2: Verkenning van de kennisontwikkelingsstrategieën voor meervoudig ruimtegebruik. RMNO 137, NRLO/RMNO, Den Haag.
- Lammerts van Bueren, A. & E. Katan (red.), 1963. *Driekwart eeuw plattelandsgroei*. Jubileumnr. Tijdschrift der Nederlandse Heidemaatschappij.
- Landbouwgroep van Strohhalm, 1982. *Natuur en landbouw; werken door een tegenstelling heen*. *Ecologie* 81,3/4: 169-334.
- Landbouwschap, 1966. *Taak en organisatie Landbouwschap*. LBS, Den Haag.
- Landbouwschap, 1967. *Landbouw en ruimtelijke ordening*. LBS, Den Haag.
- Landbouwschap, 1969. *Mening over Mansholt*. LBS, Den Haag.
- Lasserre, P., 1999. Broadening horizons. *UNESCO sources* 109: 4-5.
- Leeuwen, B.H. van, 1993. *Beleid voor algemene natuurkwaliteit*. *Landschap* 10,4: 45-52.
- Leeuwen, B.H. van, 1995. *Doelen voor algemene natuurkwaliteit; nodig en mogelijk*. *Landschap* 12,2: 55-58.
- Leeuwen, B.H. van & R. de Ridder, 1998. *Een taal voor algemene natuurkwaliteit*. *Landschap* 15,1: 43-52.
- LEI, 1980. *Landbouw-economisch bericht 1980*. LEI, Den Haag.
- LEI/CBS, 1976. *Landbouwcijfers 1976*. LEI/CBS, Den Haag.
- LEI/CBS, 1978. *Landbouwcijfers 1978*. LEI/CBS, Den Haag.
- Lemaire, A.J.J., R. Beringen & K.L.G. Groen, 1997. *Verspreiding van doelsoorten (vaatplanten) in relatie tot de Ecologische Hoofdstructuur - samenvatting FLORON-rapport nr.3*. *Gorteria* 23,4: 109-114.
- Lemaire, T., 1970. *Filosofie van het landschap*. Ambo, Bilthoven.
- Lemaire, T., 1976. *Over de waarde van kulturen*. Ambo, Baarn.
- Lemaire, T., 1988. *Tussen wildernis en Arcadië*. In: idem. *Binnenwegen*. Ambo, Baarn, p.52-80.

- Lemaire, T. & J. Kolen, 1999. Landschap in meervoud: op weg naar een gespleten landschap? In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). *Landschap in meervoud*. Jan van Arkel, Utrecht, p.11-23.
- Lengkeek J., J.W. te Kloeze & R. Brouwer, 1997. The multiple realities of the rural environment. The significance of tourist images for the countryside. In: H. de Haan & N. Long (eds.). *Images and realities of rural life*. Van Gorcum & Comp., Assen, p.324-343.
- Leroy, P., 2000. Milieubeleid, samenleving en beleidswetenschappen: ontwikkelingen en kernthema's. In: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen. *Milieu, samenleving en beleid*. Elsevier, Den Haag, p.423-436.
- Leroy, P. & J.P.M. van Tatenhove, 2000. Milieu en participatie: de verschuivende betekenis van een dubbelconcept. In: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen. *Milieu, samenleving en beleid*. Elsevier, Den Haag, p.259-278.
- Leydesdorff, S., 1993. *Het water en de herinnering*. Meulenhoff, Amsterdam.
- Lichtenberg, B., 1995. Duurzaam gescheiden of huwelijkse voorwaarden? *Landinrichting* 35,3: 18-20.
- Logemann, D., 1994. Investeren in natuurbeleid. SNM, Utrecht.
- Lomborg, B., 2001. *The skeptical environmentalist*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Londo, H.M., 2002. Energy farming in multiple land use: an opportunity for energy crop introduction in The Netherlands. Thesis, Utrecht University, Utrecht.
- Loo, H. van der & W. van Reijen, 1990. *Paradoxen van modernisering*. Coutinho, Muiderberg.
- Lowe, P., G. Cox, M. MacEwan, T. O'Riordan & M. Winter, 1986. *Countryside conflicts*. Gower, Aldershot.
- LTO-Nederland, 1997. *Investeren in de Groene Ruimte*. LTO-Nederland, Den Haag.
- Luttik, J. & J.T.C.M. Sprangers, 1999. *Combineren met natuur*. DLO-SC, DLO-IBN, Wageningen.
- Maarel, E. van der & P.L. Dauvellier, 1978. *Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*. Ministerie van VRO, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Mabelis, A., 1990. *Natuurwaarden in cultuurlandschappen*. *Landschap* 7,4: 253-268.
- Maréchal, P. (red.), 1994. *Twaalf over groen*. Etiko Uitgevers, Lisse.
- Macnaghten, P. & J. Urry, 1998. *Contested natures*. Sage Publications, London.
- Maris, A., 1963. De landbouw in beweging. In: A. Maris & R. Rijneveld. *Landbouw en platteland in een stroomversnelling*. De Erven F. Bohn NV, Haarlem, p.11-18.
- Maris, A., 1974. *Structurele veranderingen, overheidsbeleid en positie van de agrarische ondernemers*. LEI, Den Haag.
- McNeely, J.A., 1989. Protected areas and human ecology: how national parks can contribute to sustaining societies of the twenty-first century. In: D. Western & M.C. Pearl (eds). *Conservation for the twenty-first century*. Oxford University Press, New York, p.150-157.
- Meij, T. van der, J.H.W. Hendriks, C.J.M. Musters e.a., 1995. *Ontwikkelingen in de natuur*. WRR, SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Mesu, F.P., 1951. *Cultuurtechnische mogelijkheden in Nederland*. *Natuur en Landschap* 5,1: 1-12.
- Michels, M., 1992a. *Twente, een illustratie van dilemma's*. (Intern rapport) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Michels, M., 1992b. *De urgentielijst van waardevolle cultuurlandschappen, plan voor een 'nieuwe' strategie?* (Intern rapport) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Ministerie van CRM, 1977. *Structuurvisie natuur- en landschapsbehoud*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van L&V, 1977. *Landbouwenkenningen*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van L&V, 1984. *Meerjarenplan bosbouw*. Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van L&V, Ministerie van CRM & Ministerie van VRO, 1975. *Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud*. TK 1974-1975, 13285, 1-2.
- Ministerie van LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan; regeringsbeslissing*. TK 1989-1990, 21149, 2-3.
- Ministerie van LNV, 1994. *Bosbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van LNV, 1995. *Dynamiek en Vernieuwing*. TK 1994-1995, 24140, 1-2.
- Ministerie van LNV, 1997. *Programma Beheer*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van LNV, 1998. *De Groene Delta*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

- Ministerie van LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van LNV, Ministerie van EZ, Ministerie van V&W & Ministerie van VROM, 1997. Nota milieu en economie. Ministeries van LNV, EZ, V&W en VROM, Den Haag.
- Ministerie van LNV, Ministerie van VROM & Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, 1995. Strategisch Plan van Aanpak biologische diversiteit. Den Haag.
- Ministerie van VRO, 1977. Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 3: Nota landelijke gebieden, deel a Beleidsvoornemens. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 1989. Nationaal Milieubeleidsplan. SDU, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 1998. Nederland 2030 - Debat. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 2001. Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde nota ruimtelijke ordening 2000/2020. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food & Welsh Office Agricultural Department, 1991. Code of good agricultural practice for the protection of water.
- Mintzberg, H., 1988. Opening up the definition of strategy. In: J.B. Quinn, H. Mintzberg & R.M. James. The strategy process. Prentice-Hall Int., London, p.13-20.
- Mintzberg, H., 1991. Mintzberg over management. Veen, Amsterdam/Antwerpen.
- Modderkolk, F., E. Stapelveld & H.W. de Vroome, 1966. Het Stroomdallandschap Drentse A; een nieuwe fase in het natuurbeschermingswerk ingeluid. *Natuur en Landschap* 20,1: 185-205.
- Moore, N.W., 1989. The bird of time. Cambridge UP, Cambridge.
- Moscovici, S., 1984. Versuch über die menschliche Geschichte der Natur. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Natuurbeschermingsraad, 1993. Natuur tussen de oren. Natuurbeschermingsraad, Utrecht.
- Nauta, A.M., R. van Oostenbrugge, A.P.M. van der Ouderaa & W.S. van Wingerden, 1993. Landbouw in relatie tot natuur- en landschapswaarden in waardevolle cultuurlandschappen. IKC-V, IKC-NBLF, Ministerie van LNV, Ede-Wageningen.
- Nee, S. & R.M. May, 1997. Extinction and the loss of evolutionary history. *Science* 278: 692-694.
- Nijhoff, P., 1967. Verstoorde balans. *Natuur en Landschap* 21,3/4: 106-121.
- Nijhoff, P., 1972. 'Bedilzucht' of landschapsbehoud? *Natuur en Landschap* 26,3: 225-232.
- Oosterveld, E.B. & J.C.Buys, 1996. Natuurwaarde van landbouwgebied. CLM, Utrecht.
- Opdam, P., 1998. De Delta in 2040: een ruimtelijk-ecologische visie. In: RMNO. Ingrediënten voor een duurzame samenleving. RMNO 129. Samson H.D. Tjeenk Willinck, Alphen a/d Rijn, p.58-67.
- Opdam, P., C. Grashof & W. van Wingerden, 2000. Groene dooradering. *Landschap* 17,1: 45-51.
- Pater, B. de & H. Renes, 1999. De landschappelijke transformatie van Nederland sinds 1850: 'Plaatsloze' landschappen in een geMcDonaldiseerde wereld? In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). *Landschap in meervoud*. Jan van Arkel, Utrecht, p.197-216.
- Peters, A.J.G.P., 1980. Ontginning en werkverschaffing, en de opkomende natuurbescherming, van einde 19e eeuw tot de jaren 1940/1941. (Scriptie) *Geschiedenis van de Biologie K.U. Nijmegen, Nijmegen*.
- Pickett, S.T.A., V.T. Parker & P.L. Fiedler, 1992. The new paradigm in ecology: implications for conservation biology above the species level. In: P.L. Fiedler & S.K. Jain (eds). *Conservation Biology*. Chapman & Hall, New York.
- Pienkowski, M.W., E.M. Bignal, C.A. Galbraith, D.I. McCracken, R.A. Stillman, M.G. Boobyer & D.J. Curtis, 1996. A simplified classification of land-type zones to assist the integration of biodiversity objectives in land-use policies. *Biological Conservation* 75: 11-25.
- Planta, D., 1988. Natuurbescherming versus landbouw. (Intern rapport) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Pleune, R., 1997. Strategies of Dutch environmental organizations. Thesis, International Books, Utrecht.
- Ploeg, J.D. van der, 1997. On rurality, rural development and rural sociology. In: H. de Haan en N. Long (eds). *Images and realities of rural life*. Van Gorcum, Assen, p.39-73.
- Polak, S., 1996. Het principe multifunctionaliteit. (Intern rapport) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Universiteit Utrecht, Utrecht.

- Poll, N.E. van de & A. Glasmeier, 1997. Natuurontwikkeling: waarom en hoe? Verslag van een debat. Rathenau Instituut, Den Haag.
- Quinn, J.B., H. Mintzberg & R.M. James, 1988. The strategy process. Prentice-Hall, London.
- Raad voor het Natuurbeheer, 1995. Natuur buiten natuurgebieden; actief beleid voor 'algemene natuurkwaliteit': een handreiking. Utrecht.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 1997. Tien voor de toekomst. Advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw. Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 1998. Natuurbeleid dat verder gaat ... Amersfoort.
- Ragas, A.M.J., R.S.E. Leuven & D.J.W. Schoof, 1994. Milieukwaliteit en normstelling. Boom, Amsterdam/Meppel.
- Rathenau Instituut (sam.), 1998. Technologische ontwikkelingen en agrobiodiversiteit. Den Haag.
- Reneman, D-D, M. Visser, E. Edelmann & B. Mors, 1999. Mensenwensen. Intomart, Ministerie van LNV, Hilversum/Den Haag.
- RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, 1997. Natuurverkenning 97. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- RIVM, 2000. www.rivm.nl/milieu/nationaal/nb2000, 13-2-2001.
- RMNO, 1992. Meerjarensvisie 1992. RMNO, Rijswijk.
- RMNO, 1997. De ruimte benutten. Kennis over natuur en milieu als voorwaarde voor Integraal Ruimtegebruik. RMNO 130, Rijswijk.
- RMNO, 1998a. Ingrediënten voor een duurzame samenleving; Twaalf essays over integraal ruimtegebruik. RMNO 129, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- RMNO, 1998b. Vraag naar kennis over integraal ruimtegebruik. Resultaten van de RMNO-werkconferentie 'De ruimte benutten'. RMNO 133, Rijswijk.
- Roos, R., 1999. Beweegbaar kustlandschap: over ecologie en esthetica. In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). Landschap in meervoud. Jan van Arkel, Utrecht, p.117-140.
- Ruppert, C.J., 1994. Het Landbouwschap als publiekrechtelijk bedrijfsorgaan. Spil 121-124: 5-15.
- Schama, S., 1995. Landschap en herinnering. Contact, Amsterdam/Antwerpen.
- Schendelen, M. van, 1999. De strijd om Arcadië: natuur en landschap als domeinen van ruimtelijke ordening. In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). Landschap in meervoud. Jan van Arkel, Utrecht, p.217-233.
- Schoemaker, P.J.H., 1990. Strategy, complexity and economic rent. *Management Science* 36,10: 1178-1192.
- Schraaf, A. van der & G. Nieuwdorp, 1990. Ecologische normen in het milieubeleid. In: E. Brouwer, J.N.M. Dekker, G.H.E. Nieuwdorp, A.A.A. van der Schraaf. Strategieën voor ecologische normstelling. SDU Uitgeverij, Den Haag, p.17-57.
- Schrijverskollektief, 1978. Planning en platteland - commentaar op de Nota Landelijke Gebieden. Zone 7: 45-80.
- Schroevers, P.J. (red.), 1982. Landschapstaal. Pudoc, Wageningen.
- Schroevers, P., 1999. Menselijk bemiddelde natuur. In: J. Kolen & T. Lemaire (red.). Landschap in meervoud. Jan van Arkel, Utrecht, p.141-160.
- Schulze, E.-D. & H.A. Mooney (eds), 1993. Biodiversity and ecosystem function. Springer Verlag, Berlin.
- Schwartz, M., & M. Thompson, 1990. Divided we stand: redefining politics, technology and social choice. Harvester Wheatsheaf, London.
- Siemes, W., 1993. De uitdaging: Hoe kunnen boeren en tuinders gestimuleerd worden natuur te blijven produceren? In: C. de Jong-Goedhart. Beheer van het landelijk gebied; duurzaamheid als norm. NiLi-KGvL, Wageningen.
- Soulé, M.E., 1989. Conservation biology in the twenty-first century: summary and outlook. In: D. Western & M.C. Pearl (eds). Conservation for the twenty-first century. Oxford University Press, New York, p.297-303.
- Sprengers, B., 1990. De relatie tussen de particuliere natuurbescherming en de landbouw in de periode 1965-1972. (Intern rapport) Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Sprengers, B., 1998. Naar een verbreding van het natuurbeleid. *Landinrichting* 38,8: 8-10.

- Sprengers, S.A., R.C.H. Flippi & B.H. van Leeuwen (sam.), 1995. Omgevingskwaliteit voor biodiversiteit. RMNO, Rijswijk.
- Star, L.S. & J.R. Griesemer, 1989. Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science* 19: 387-420.
- Stichting Meander, 1989. Nieuwe strategieën voor natuurbescherming. Stichting Meander, Utrecht.
- Stichting Meander, 1992. Schipperen in een landschap van grijs en groen. Stichting Meander, Utrecht.
- Stichting Meander, 1995. Perspectieven voor agrarisch natuurbeheer; samenvattende conclusies van een workshop. Utrecht.
- Stichting Natuur en Milieu, de 12 provinciale Milieufederaties, Milieucentrum Amsterdam, Vereniging Natuurmonumenten en Unie van Provinciale Landschappen, 1997. Reactie op de Discussienota "Nederland 2030". Utrecht.
- Stolton, S. & N. Dudley (eds), 1999. Partnership for protection. Earthscan, London.
- Stott, P., 1999. Tropical rain forest: a political ecology of hegemonic myth making. IEA Environment Unit, London.
- Tellegen, E., 1979. Oude en nieuwe milieurorganisaties. In: P. Esther (red.). Sociale aspecten van het milieuvraagstuk. Van Gorcum, Assen, p.152-168.
- Tellegen, E., 1983. Milieubeweging. Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.
- Termeer, C.J.A.M., 1993. Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Proefschrift, VUGA, Den Haag.
- Termeer, K., 1994. Wisselende sturingsstrategieën van het Landbouwschap in het mestbeleid. *Spil* 121-124: 68-74.
- Terwan, P., 1994. Boeren met natuur; een verkenning van kansen voor natuur op landbouwbedrijven. CLM, Utrecht.
- Terwan, P., 1995. Van ontmoediging naar nieuw elan? *Spil* 127-128: 22-26.
- Terwan, P. & W.J. van der Weijden, 1991a. Uitdagend manifest onderschat kansen voor agrarisch natuurbeheer. *De Levende Natuur* 92,3: 74-76.
- Terwan, P. & W.J. van der Weijden, 1991b. Naschrift. *De Levende Natuur* 92,3: 205.
- Tesch, J.W., 1964. Op leven en dood, problemen rondom de chemische en biologische bestrijding van plagen. Pudoc, Wageningen.
- Thijse, Jac. P., 1946. Natuurbescherming en landschapsverzorging in Nederland. Wereldbibliotheek, Amsterdam.
- Thomas, K., 1984. Man and the natural world. Lane, London.
- Tollebeek, J., 1992. De toga van Fruin. Wereldbibliotheek, Amsterdam.
- Tonckens, J., 1988. Doelen en strategieën van de natuurbescherming: de Contact-Commissie voor natuur- en landschapsbescherming. (Doctoraalscriptie) Wetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Top, I.M. van den & W. Timmermans, 1999. Ecologie inclusieve participatie. DLO-IBN, Wageningen.
- Twisk, W. & F.L.T. Mugge, 1995. Natuurproductie-betaling. Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.
- Udo de Haes, H.A., W.L.M. Tamis, G.R. de Snoo & K.J. Canters, 1993. Algemene natuurkwaliteit: een prima idee, maar het moet eenvoudig blijven. *Landschap* 10,4: 53-58.
- UNCED, 1992. Verklaring van RIO, Agenda 21 etc. Vertaling (1993) Ministerie van VROM en Buitenlandse Zaken, Den Haag.
- Utrecht-overleg, 1984. Samenwerking tussen boeren en natuurbeschermers, ervaringen en perspectieven. Utrecht.
- Valk, A. van der, 1982. Planologie en natuurbescherming in historisch perspectief. NIROV, Den Haag.
- Vera, F., 1994. Visie op offensieve natuurontwikkeling. In: P. Maréchal, 1994. Twaalf over groen. Etiko Uitgevers, Lisse, p.133-156.
- Verboom, J., P. Opdam & A. Schotman, 1991. Kerngebieden en kleinschalig landschap; een benadering met een metapopulatiemodel. *Landschap* 8,1: 3-14.
- Vereniging Natuurmonumenten, 2001. Jaarverslag 2000. 's-Graveland.
- Vereniging Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland, Stichting Natuur en Milieu, Unie van Provinciale Landschappen, 1997. Veters Los! 's-Graveland.
- Verstegen, W., 1999. Vervuiling van het milieudebat. Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam.

- Vissers, J. (red.), N. Hazendonk, W. de Haas, H. van Engen & G.F.P. Ijkelenstam, 1995. Verweving van nutsfuncties en natuurfuncties. IKC Natuurbeheer, Wageningen.
- Voetberg, K.S., 1993. Het beheer van graslanden bij Natuurmonumenten. In: C. de Jong-Goedhart. Beheer van het landelijk gebied; duurzaamheid als norm. NiLi-KGvL, Wageningen.
- Volker, C.M., 1998. Over de maatschappelijke vormgeving van ruimtegebonden zorg voor natuur en milieu. In: RMNO. Ingrediënten voor een duurzame samenleving. RMNO 129, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, p.37-45.
- Voortman, A. J., 1995. De duurzame relatie van Sicco Leendert Mansholt met de boeren. Spil 131-134: 25-36.
- Vos, W. & H. Meekes, 1999. Trends in European cultural landscape development: perspectives for a sustainable future. *Landscape and Urban Planning* 46: 3-14.
- Vries, J. de, 1994. Het Landbouwschap als intermediaire organisatie. Spil 121-124: 63-67.
- VROM-raad, 1999. Sterk en mooi platteland; strategieën voor de landelijke gebieden. Den Haag.
- WCED, 1987. Our common future. Oxford University Press, Oxford.
- Weijden, W. van der & N. Middelkoop, 1998. Heeft Nederland veel of weinig natuurgebied? *Landschap* 15,4: 225-230.
- Weijden, W. J. van der , H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel & W.J. ter Keurs, 1984. Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Werkgroep Kritische Biologie, 1981. Drie stromingen binnen de natuurbescherming. In: Naar een milieuvriendelijke toekomst. Derde Studieconferentie Stichting Natuur en Milieu 3 en 4 april 1981, Noordwijkerhout. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- Werkgroep Kritische Biologen, J.N.M. Dekker & T.E.M. van Leeuwen, 1982. De natuur is achterhaald; de beperkte natuuropvatting van de traditionele natuurbescherming. Mededel. Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek 9,3/4: 114-125.
- Western, D. & M.C. Pearl (ed), 1989. Conservation for the twenty-first century. Oxford University Press, New York.
- Westhoff, V., 1945. Biologische problemen der natuurbescherming. In: Verslagen van de natuurbeschermingsdag van de N.J.N. te Drachten, aug. 1945, p.18-30.
- Westhoff, V., 1952. De betekenis van natuurgebieden voor wetenschap en praktijk. Rede gehouden op de plenaire vergadering van de Contact-Commissie op 3 november 1951. Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, Amsterdam.
- Westhoff, V., 1955. Hedendaagse aspecten der natuurbescherming. *Wetenschap en Samenleving* 9,3: 25-34.
- Westhoff, V., 1956. De verarming van flora en vegetatie. In: Vijftig jaar Natuurbescherming in Nederland. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, Amsterdam, p.151-186.
- Westhoff, V., 1970. Natuurbehoud en samenleving. *Natuur en Landschap* 24,3: 185-200.
- Westhoff, V. & J. van Dijk, 1946. Landschap en plantengroei van Oost-Twente. *Natuur en Landschap* 1,2/3: 34-52.
- Weterings, R., 1992. Strategisch gebruik van risico-informatie. Proefschrift, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Wiemans, E.A.P. & H.J. Hekhuis, 1996. Bedrijfseconomische consequenties en functievervulling van kleinschalig bosbeheer. Deel A. IBN-DLO, Wageningen.
- Wiener, M.J., 1981. English culture and the decline of the industrial spirit, 1850-1980. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wijnia, B.A. & D.H. Houwaard, 1995. Beslissingen in het bosbeheer; een verkennende studie naar bedrijfstijlen in de bosbouw. IKC Natuurbeheer, Wageningen.
- Wilt, C.J. van der, 1998. Multifunctionaliteit van de bodem. Een reconstructie van de opkomst en ondergang van een beginsel van bodemsaneringsbeleid. *Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid* 12,3: 55-61.
- Windt, H.J. van der, 1995. En dan: wat is natuur nog in dit land? Boom, Amsterdam/Meppel.
- Windt, H.J. van der, 1999. The rise of the nature conservation movement and the role of the state: the case of the Netherlands, 1860-1955. *JEV* 11: 227-251.
- Windt, H.J. van der & J.N.M. Dekker, 1991. Dutch nature conservation and agriculture, the relation between strategy and the concept of nature. Draft paper IALE congress, Ottawa.

- Windt, H.J. van der, J.N.M. Dekker & E.C. Brand, 1989. Ingrijpen of niet, het continue dilemma van de natuurbescherming. *Landschap* 6,1: 3-18.
- Windt, H. van der & F. Feddes, 1998. Natuur, stad en land. In: F. Feddes, R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen & D. Sijmons. *Oorden van onthouding*. Nai, Rotterdam, p.25-37.
- Wit, R.J. de, 1958. Landbouw en natuurbescherming. *Natuur en Landschap* 12,3: 232-240.
- Wit, R.J. de, 1959. Ruilverkaveling en natuur. *Natuur en Landschap* 13,2: 33-46.
- Wit, R.J. de, 1961a. Het groene front in beweging. *Natuur en Landschap* 15,3: 65-73.
- Wit, R.J. de, 1961b. Landbouw en recreatie. *Natuur en Landschap* 14,4: 122-126.
- Wit, R.J. de, 1963. Touwtrekken om de recreatie. *Natuur en Landschap* 17,1: 1-9.
- Wit, R.J. de, 1964a. Schandaal in Twente. *Natuur en landschap* 18,1: 165-175.
- Wit, R.J. de, 1964b. Verstedelijking, recreatie en ruilverkaveling. *Natuur en Landschap* 18,3: 229-238.
- Wit, R.J. de, 1965a. Rukken aan de bel. *Natuur en Landschap* 19,1: 1-15.
- Wit, R.J. de, 1965b. Rijksbegroting voor 1966: begin van herwaardering. *Natuur en Landschap* 19,3: 87-96.
- Wit, R.J. de, 1965c. Recreatie en ruilverkaveling. In: *Verstedelijking, recreatie en ruilverkaveling*. CC, Amsterdam, p.17-29.
- Wolff, W.J., 1992. The end of a tradition: 1000 years of embankment and reclamation in the Netherlands. *Ambio* 21,4: 287-291.
- Woude, A. M. van der, 1992. De toekomst van de Westeuropese landbouw; een oefening in toegepaste geschiedenis. *Spil* 109-110: 53-59.
- Wymenga, E., R. Jalving & R. ter Stege, 1996. Vegetatie en weidevogels in relatienota gebieden in Nederland: een tussentijdse analyse van de natuurwetenschappelijke resultaten van beheersovereenkomsten in Nederlandse relatienotagebieden. LBL publicatie 89, Veenwouden.
- Zande, A.N. van der, 1986. Natuurbehoudsdoelstellingen in overheidsbeleid: een cyclus? In: Vakgroep Maatschappelijke Biologie. *Eenheid en verscheidenheid in natuur- en milieudoelstellingen*. Symposiumverslag, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht, p.21-28.
- Zanden, J.L. van, 1993a. Inleiding: wat is ecologische geschiedenis? In: J.L. van Zanden & S.W. Verstegen. *Groene geschiedenis van Nederland*. Het Spectrum, Utrecht, p.9-16.
- Zanden, J.L. van, 1993b. De veranderende relatie tussen mens en natuur. In: J.L. van Zanden & S.W. Verstegen. *Groene geschiedenis van Nederland*. Het Spectrum, Utrecht, p.179-208.
- Zanden, J.L. van, 1993c. Omstreden landbouw. In: J.L. van Zanden & S.W. Verstegen. *Groene geschiedenis van Nederland*. Het spectrum, Utrecht, p.63-92.
- Zanden, J.L. van, 1996. Natuurbescherming in de periode 1920 - 1970 stilstand of stille groei. In: A. van Loon, M. Coesèl, J.L. van Zanden, e. a.. *De eeuw van Thijsse: 100 jaar natuurbeleving en natuurbescherming*. Heimans en Thijsse Stichting, Amsterdam, p.29-36.
- Zanden, J.L. van & S.W. Verstegen, 1993. *Groene geschiedenis van Nederland*. Het Spectrum, Utrecht.
- Zomeren, K. van, 1994. De mythe van de nieuwe natuur. *Natuur en milieu* 1: 13-16.
- Zonneveld, I.S., 1991. Scheiden en verweven. *De Levende Natuur* 92,3: 202-205.
- Zweers, W., 1991. Radicalisme of historisch besef? In: W. Zweers (red.). *Op zoek naar een ecologische cultuur*. Ambo, Baarn, p.63-69.

Afkortingen

ANK	Algemene natuurkwaliteit
CC	Contact-Commissie inzake Natuurbescherming; vanaf 1941: Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming
CCC	Centrale Cultuurtechnische Commissie
COLN	Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming
Commissie ad hoc	Commissie ad hoc voor het formuleren van ruimtelijke aanspraken der natuurbescherming in het kader van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GAA	Gemeente-archief Amsterdam
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Natuurmonumenten	Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland
OWK/OKW	departement voor Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming en na 1947 ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
RNB	Raad voor het Natuurbeheer
SBB	Staatsbosbeheer
Schap	Landbouwschap
Stichting	Stichting voor de Landbouw
(V)NBR	(Voorlopige) Natuurbeschermingsraad
WCL	Werkgroep voor de Cultuurlandschappen
WLG	Werkgroep Landelijke Gebieden

Archivalia

Amsterdam: Gemeente-archief Amsterdam (GAA): Archief Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming:

Doos Mededelingen CC nrs 1 t/m 9;

Doos 2.41 landbouw en natuurbescherming 1939 - 1959;

Doos 2.41 landbouw en natuurbescherming 1960 - ;

Doos 1.90.2 - 1.90.11 tot dec. 1949;

Doos 41 4.47 werkgroep cultuurlandschappen, werkgroep landelijke gebieden t/m 1971;

Ordner Overijssel I Twente 1946 - 1960 H14.

Jaarverslagen Contact-Commissie 1947-1971.

Natuur en Landschap 1946 - 1972.

Den Haag: Archief Landbouwschap (tussen haakjes wijze van vermelding in de tekst):

'Stichting voor de Landbouw. Verslag van de werkzaamheden' 1948 - 1953 (Jaarverslag).

'Landbouwschap. Verslag van de werkzaamheden' 1954 en 1955 - 1963 (Jaarverslag).

'Jaarverslag van het Landbouwschap' 1964 - 1972 (Jaarverslag).

Microfiches Grondgebruik: agenda's en notulen van de Commissie Grondgebruik van de Stichting voor de Landbouw en van het Landbouwschap 1948 - 1972 (zonder bijbehorende stukken).

'Mededelingen Stichtingen voor de Landbouw' 3e jaargang 1948 - 9e jaargang 1954 (Mededelingen).

'Mededelingenblad Landbouwschap' 1e jaargang 1954 - 9e jaargang 1963 (Mededelingenblad).

'Landbouwschap, Afdeling Voorlichting' van 7-1-1963 - 29-6-1965 (Landbouwschap).

'Berichten' 13-7-1965 - 2-4-1969 (Berichten).

'Nieuwsbrief' 15-4-1969 - 1972 (Nieuwsbrief).

Geïnterviewden

De volgende zes interviews zijn afgenomen samen met Henny van der Windt (sectie Wetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Groningen) in het kader van het project 'De strategie van de natuurbescherming t.o.v. de landbouw(organisaties)'. Bas Sprengers, doctoraal student, was hier ook bij betrokken, behalve bij de interviews met Benthem en Van der Kloet.

R.J. Benthem, 11-3-1993 te Meppel (o.a. secretaris WCL 1945-1950, bestuur CC vanaf 1949, vanaf 1950 hoofd afdeling Landschapsverzorging SBB).

mr dr H.P. Gorter, 26-6-1990 te 's-Graveland (o.a. lid WCL, medewerker Natuurmonumenten vanaf 1940, tweede secretaris CC vanaf 1943, vanaf 1947 eerste secretaris CC, vanaf 1946 directeur Natuurmonumenten).

dr W.G. van der Kloet, 24-2-1993 te Bilthoven (o.a. wet. assistent. CC tot 1941, secretaris CC 1939-1947, bestuur CC vanaf 1947, medewerker/hoofd Natuurbescherming departement voor OWK/ministerie van OKW 1941-1947, hoofd afdeling Natuurbescherming en Landschap SBB 1947-1949).

P. Nijhoff, 29-6-1990 te Utrecht (o.a. secretaris CC 1965-1977, directielid Stichting Natuur en Milieu vanaf 1972).

prof. dr V. Westhoff, 29-5-1990 te Groesbeek (o.a. secretaris en lid WCL, bestuur CC vanaf 1943, hoofd afdeling Landschapsverzorging ANWB van 1943-1947, wet. adviseur Natuurmonumenten vanaf 1947, bestuurslid Natuurmonumenten vanaf 1947).

drs R.J. de Wit, 4-7-1990 te Haarlem (o.a. secretaris CC 1955-1965).

De volgende twee interviews zijn afgenomen aan de hand van een concept van hoofdstuk 3.

drs D.H. Franssens, 8-1-1998 te Den Haag (adj. secretaris Landbouwschap subcommissie planologie 1956-1966; secr. Landbouwschap subcommissie planologie 1968-1987).

ir T.T. Wind, 13-1-1998 te Leiden (lid Commissie Grondgebruik Landbouwschap namens CBTB 1958-1970; secretaris Commissie Grondgebruik Landbouwschap vanaf 1970; lid CCC vanaf 1960 namens CBTB en adviserend lid CCC namens Landbouwschap vanaf 1970).

Bijlagen

Bijlage 1. Urgentie-lijst van landschappen, die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven.

Opgesteld door de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen van de Contact-commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming in 1946-1947. Bij de lijst hoort een pre-advies en een kaart van Nederland, waarop 61 gebieden zijn ingetekend (zie bijlage 2).¹

GRONINGEN:

Urgentie

4. Gebied N. Hoendiep + N. Damsterdiep
5. Wievelingo
7. Stroomgebied Ruiten A bij Westerwolde van Wedde tot Ter Apel

FRIESLAND:

Urgentie

1. Schiermonnikoog (polder)
2. Ameland buiten de duinen
3. Terschelling
6. Terpengebied van Dokkum richting Hooge Beinum
16. De Wouden (bewaren tegen karakteraan-tasting: houtwallen)

Inventarisatie

Waalstreek met diluviale opduikingen (Giekerk, Oudkerk, Roodkerk).
Lage Midden (boezemland rondom de meren).

¹ Urgentie-lijst van landschappen, die zoveel mogelijk bewaard dienen te blijven. Werkgroep voor de Cultuurlandschappen, met name Bijhouwer, Van Rijsinge en Westhoff, 10-11-1946, 24-11-1946, 13-12-1946. Met kaart.

De eerste versie van de urgentielijst is opgesteld tijdens drie 'urgentievergaderingen' op 10 en 24 november en 13 december 1946, door een kleine commissie van de WCL: Bijhouwer, Van Rijsinge en Westhoff. De lijst is besproken in de WCL-vergaderingen van 23 januari en 20 februari 1947.

Op de eerste van deze twee vergaderingen is sprake van aanvulling van de lijst, nauwkeuriger invulling van de kaart en bijstelling van de toelichting. Tijdens de tweede vergadering wordt besloten het pre-advies vast te stellen en een nieuwe kaart met nauwkeuriger begrenzing te maken.

In het archief heb ik slechts twee versies van de urgentielijst gevonden. De tweede niet-gedateerde lijst was een verbeterde versie van de eerste en bevatte bovendien een handgeschreven nummering en handgeschreven kanttekeningen. Van het pre-advies is maar één versie gevonden.

De hier gepresenteerde lijst is overgenomen van de tweede ongedateerde verbeterde lijst, waarbij ook de nummering en de kanttekeningen zijn meegenomen. De beschrijving van de gebieden en plaatsen is zoveel mogelijk letterlijk overgenomen, de volgorde is aangepast aan de nummering per provincie.

Van de kaart is maar één exemplaar gevonden. Hierop zijn enkele kleuren gebruikt, maar de betekenis van de kleuren is niet duidelijk. Er zijn waarschijnlijk t.o.v. de eerste versie gebieden aan toegevoegd en aangepast.

DRENTE:

Urgentie

8. Norg
9. Rooden
10. Elp
11. omgeving Exloo
12. Rug van Noord-Barger met aansluitend N.Z.Barger Veld
13. Noordsleen
14. Zweeloo
15. Eschdorpen Z.W. Drente: Diever, Wapse, Uffelte.

Inventarisatie

Odoorn

Gebied ten N. van Schoonderbeek.

OVERIJSEL: (N.W.)

Urgentie

17. Rug van Tuk tot Oldemarkt (Zuiderzee-wallen)
18. Dwarsgracht, De Voorst, Vollenhove
19. Vechtdal van grens 1946 tot Dalfsen
22. Midden-Twente (gebied Weerseloo, Fleringen, Tubbergen, Mander)
23. Hooge Hexel, Sibkulo (Vriezenveen)
(Stroomgebied Dinkel beneden Losser onder Ootmarsum)

Inventarisatie

Markelo, Elzen, Argelo

GELDERLAND:

Urgentie

20. Eschrand Hattem-Milhuizen
21. Oostendorp-Oosterwolde (gebied ten N. van Oldebroek)
24. Gem. Winterswijk
25. Rug van Zelhem-Aalten
26. Randesch ten N. van Beek-ten N. van Zeddam
27. Gebied Zutphen-Vorden-Hengelo-Doesburg; Angerlo-Bingerden
28. Deventer-Zutphen, ten O. weg Brummen-Wilp; Middachter Weerden
29. stuk prov. grens Gelderland-Utrecht tot Hoevelaken (spoorlijn Amersfoort-Voorthuizen); N. tot Putten (incl. Krachtighuizen); Gem. grens Putten-Harderwijk, IJsselmeer; Nederwoud (Scherpenzeel, Achterveld, Walderveensche Molen tot Hamersveld)
31. Stuk van Kesteren-Ochten- in het O.; Eck-en Wiel-Echteld in het NW.
46. Linge-gebied van Zoelen-Kerk Avezaath tot Asperen.

Inventaristie
Ooipolder.

NOORD-BRABANT.

Urgentie

51. Landschap tusschen Mook, Kuyk, Middellaar en Gennep (Oostkant Maas) (deels Limburg); Versneden Laagterras tusschen de driehoek Katwijk, Kuyk, Beers, Gassel en Maas; Driehoek Maas-Waalkanaal-Maas-brug bij Grave-Alverna-Hatert
52. Midden-Bommelerwaard
53. Oeverwallen- en slagenlandschap bij Heusden tusschen Maas-Herpsche Steeg-Kooiksche Graaf- W. langs Oostensche Wetering naar Voor-in-Werk, Hooibroeksche Steeg, Elshoutsche Dijk, Doeveren
54. Maasheggen-gebied; Boxmeer tot Vierlingsbeek (Westkant Maas)
56. Bossche Broek
57. Landschap tusschen 1 KM ten Z. van de straatweg St.-Oedenrode-Oirschot-gemeentegrens Beers-Beerze-Boxtel-Dommel-St.-Oedenrode
- 57A Gebied rond Middelbeers
58. Stroomgebied v/d A tusschen Ulvenhout-grens-Chaam

Nader te bekijken

Land van Altena.

LIMBURG.

Urgentie

55. Gebied tusschen Peel en de Maas tusschen Venray en Helden.
61. Gebied begrensd door spoorweg Schin-op-Geul, Heerlen, Speckholzerheide, Vijlen, Schin; Gebied tusschen Z. grens, W. tot Noorbeek, Margraten, Schin, Heerlen, Speckholzerheide.
- 61A Oostelijk Maasgebied tusschen Bunde en Geule.

Nader te bekijken

Dal van de Roer.

UTRECHT.

Urgentie

- 32/33. Gebied Kromme Rijn met aangrenzende terreinen begrensd door nieuwe autobaan tot Driebergen (N.), straatweg Driebergen-Amerongen-rivier, Wijk-bij-Duurstede. Terug langs nieuwe kanaal tot Merwedekanaal.
34. Gebied tusschen Rotatieplein Utrecht langs hoofdweg tot bij Kamerik, spoorbaan tot Papekop-Oudewater-Tienhoven-rivier tot brug, terug Rotatieplein.

35. Kockengen-Kamerik begrensd door weg Woerdensche Verlaat, langs Z.rand Nieuwkoopse Plassen tot Zwammerdam, Oude Rijn splitsing spoorweg Hamelen, spoorbaan Heikop tot aan de Geer.
36. Slagenlandschap Maartensdijk begrensd door weg Blauwkapel-Hollandsche Rading, Tienhovensche Kanaal, fort Tienhoven, fort Maarseveen, fort Gagel, fort Blauwkapel.
37. Ronde Venen (Vinkeveen).

ZUID-HOLLAND.

Urgentie

47. Strook van 2 KM aan beide zijden van Alblas beginnen bij Noordeloos tot Alblaserdam. Boezem bij Kinderdijk (Elshout)
- 47A Strook van 2 KM ten weerszijden van Giessen.
48. Gebied Maasland-Zouteveen, O. spoorbaan, N. Ketel-Mandjeskade- gemeentegrens Maasland bij N. punt dorp Maasland, Boonervliet met Rijksweg tot Vlaardingen naar Noord-Ketel.
49. Voorne ten W. van Voornsche kanaal.
50. Goeree ten W. van plaats Goeree inclusief plaats.

Nader te bekijken

Groot Ammers, Nieuwpoort, Langrak.

NOORD-HOLLAND.

Urgentie

3. Terschellingerpolder.
30. Huizer en Blaricum Meent, grens Huizen-Naarden via Huizen, Blaricum, gemeentegrens Blaricum/Eemnes tot zee.
38. Durgerdam naar Oostzaansche Overtoom, ten IJp, Purmerland, O. naar Noord-Hollandsch Kanaal-Z. IJpendam, O. Monnikendam-kust.
39. Spoorbaan Zaandam-Krommenie, Nauwernasce Vaart-Nauwerna, terug tot punt van uitgang.
40. Gebied Wormer- en Jisperveld.
41. Beemster. (in de lijst doorgestreept, wel op de kaart, jd)
42. Berger Meer, Filistijnsche Polder, gronden tusschen N.-H. kanaal- lijn Groet, Schoorl, Bergen.
43. Wieringerwaard. (in de lijst doorgestreept, wel op de kaart, jd)
44. Wieringen.
45. Texel (oude land, diluviale gebied met ong. 30 gemeenschappelijke polders plus Waal en Burg, Hoornier Nieuwland).

Nader te bekijken

Heele gebied van Bergen-Schoorl, Alkmaar, Castricum.
Oostzaan.

ZEELAND.

Urgentie

59. Schouwen (vroongronden begrensd door lijn Burghsluis, Kasteel Moermond/Renese).
60. Zuid-Beveland, (Borselen Polder, 's Heerenhoek, Leeuwendorp tot spoorlijn Goes, Hoedekenskerke); gemeente Kloetinge

Nader te bekijken

Zeeuwsch Vlaanderen, Schoondijke, Oostburg, Aardenburg-grens IJsendijke.
Hoek Sluiskil, Sas-van-Gent-grens, St-Janssteen, Hulst, Zaanslag,
Sluiskil.
Schouwen.

Bijlage 2. De kaart bij de urgentie-lijst van landschappen (bron: zie bijlage 1)

Bijlage 3. Stellingen over de verhouding natuurbescherming - landbouw²

Stellingen over de verhouding Natuurbescherming - Landbouw

opgesteld door de Contact-Commissie voor Natuur- en
Landschapsbescherming en de Stichting voor den Landbouw

I

De Nederlandse landbouw staat voor de taak zoveel mogelijk producten te winnen tegen zo laag mogelijke kostprijs en dus zoveel mogelijk te rationaliseren en meer in het bijzonder er naar te streven aan de aanwezige landbouwende bevolking een bestaansminimum te verzekeren. Middelen, welke daartoe in aanmerking komen, zijn: herverkaveling, herontginning, verbetering van de waterstaatkundige toestand, inpoldering en ontginning, evenwel ook herziening van het gebruik van de bodem voor de verschillende cultuurgewassen op grond van de resultaten van bodemkartering en sociaal-economisch onderzoek.

II

De sterke afname van het areaal aan natuurgebieden in Nederland en de grote veranderingen, welke het cultuurlandschap ondergaat, eisen echter de zorg voor:

- a. het behoud van voorbeelden van de verschillende natuurlijke landschapstypen (natuurgebieden), ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek;
- b. het behoud van voldoende natuurruimte voor de noodzakelijke recreatie van het Nederlandse volk in de vrije natuur;
- c. het behoud van schoonheid en karakter van het cultuurlandschap, als levensmilieu van de plattelandsbevolking, als recreatiegebied voor de stedelijke bevolking en als object van cultuurhistorische betekenis.

III

Bij het nastreven der onder I en II genoemde doeleinden kunnen zich conflicten voordoen:

- a. wanneer de landbouw wil overgaan tot ontginning en ontwatering van natuurterreinen, welke de natuurbescherming wil behouden met het oog op hun belang voor de wetenschap en/of recreatie;
- b. wanneer herverkaveling, herontginning en in het algemeen de verbetering der landbouwmethoden en de cultuurtechnische maatregelen tot aantasting van schoonheid en karakter van het cultuurlandschap leiden.

Voor deze conflicten moet een oplossing worden gevonden, zowel in het algemeen als in concrete gevallen, waarbij het belang van het Nederlandse volk als geheel als richt-

² Gorter, 1949.

snoer moet worden genomen, zonder dat van tevoren het primaat van de landbouw of dat van de natuurbescherming mag worden gesteld.

IV

Om tot een oplossing in algemene zin te komen, kan men de volgende overwegingen doen gelden:

- a. de behoefte aan cultuurgrond voor de uitbreiding van bestaande en de vestiging van nieuwe landbouwbedrijven kan niet gedekt worden door de oppervlakte grond in ons land, welke theoretisch nog voor ontginning geschikt zou zijn;
- b. derhalve zal de agrarische bevolkingsaanwas grotendeels niet in de landbouw zelf kunnen worden opgevangen. Daartegenover staat, dat getracht moet worden een zo groot mogelijk gedeelte van de agrarische bevolking in de landbouw haar blijvend bestaan te doen vinden;
- c. de in de toekomst te verwachten voortgaande uitbreiding van de stedelijke en industriële bevolking zal de behoefte aan recreatiegelegenheid doen stijgen;
- d. naarmate de bevolking van ons land toe- en de natuurruimte in ons land afneemt, krijgen de nog overgebleven natuurterreinen een relatief steeds grotere wetenschappelijke en esthetische waarde. Tevens stijgt de behoefte aan deze gebieden als studieterrein met de toename der bevolking.

V

Bij het oplossen van conflicten ten aanzien van natuurgebieden, welke door ontginning enz. worden bedreigd, zal men van de volgende overwegingen kunnen uitgaan:

- a. ten aanzien van terreinen, welke uit wetenschappelijk oogpunt onvervangbaar zijn, d.w.z. waarvan in Nederland geen gelijkwaardige voorbeelden meer zijn te vinden, moet bij het afwegen van belangen het wetenschappelijk belang in het algemeen de doorslag geven;
- b. ten aanzien van terreinen van minder groot wetenschappelijk en die van recreatief belang zal men in concreto deze belangen en de belangen van de landbouw tegen elkaar moeten afwegen;
- c. indien een terrein op de wijze als sub b. bedoeld voor ontginning wordt bestemd, moet de zekerheid bestaan, dat aan deze ontginning een behoorlijke landschappelijke verzorging wordt gegeven.

VI

Bij het oplossen van conflicten, welke ontstaan wanneer door landbouwtechnische verbetering schoonheid en karakter van een bestaand cultuurlandschap worden aangetast, zal men in het algemeen van de volgende overwegingen kunnen uitgaan:

- a. rationalisatie der bestaande landbouwbedrijven kan in de regel niet tegengehouden worden op grond van de belangen van het landschapsschoon;
- b. deze rationalisatie dient dan echter vastgelegd te worden in een plan, waarin met alle redelijke wensen op agrarisch en landschappelijk gebied wordt rekening gehouden;

- c. hierbij wordt dan vanzelf ook rekening gehouden met de mogelijkheid tot recreatie in het agrarisch gebied;
- d. in bijzondere gevallen kan de noodzaak bestaan om te trachten een landschap van buitengewone cultuurhistorische waarde te behouden.

VII

Het is gewenst, dat voor streken, welke ingrijpende agrarische hervormingen behoeven en/of voor de natuurbescherming of de landbouw van bijzondere betekenis zijn, zo spoedig mogelijk een ontwikkelingsplan wordt opgemaakt, waarin getracht wordt de belangen van landbouw en natuurbescherming tot een synthese te brengen.

Het is verder gewenst de opbouw van nieuw landschapsschoon te bevorderen, zowel in de nieuw in te polderen gebieden (met name de Zuiderzeepolders), als in de gebieden, welke misdeeld zijn op het gebied van landschapsschoon, hetzij omdat zij dit in de loop van de tijd verloren hebben, of omdat zij dit nooit hebben gehad.

VIII

De coördinatie van de belangen van landbouw en natuurbescherming dient in een zo vroeg mogelijk stadium te geschieden door de planologische diensten in de provincies en in de gemeenten en door de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Het is wenselijk, dat zowel de natuurbescherming als de landbouw worden ingeschakeld in het planologische werk in plaatselijk, provinciaal en nationaal verband.

XI

Er kome een blijvend contact tussen de georganiseerde landbouw en de georganiseerde natuur- en landschapsbescherming.

X

Er worde naar gestreefd toekomstige conflicten tussen landbouw en natuurbescherming zoveel mogelijk te vermijden:

- a. door gebieden, welke als natuurreservaat moeten worden behouden geleidelijk zoveel mogelijk in handen te brengen van een natuurbeschermingslichaam of van de overheid, waartoe de eigenaar in de gelegenheid moet worden gesteld zijn gronden over te dragen;
- b. door landbouwers, welke door natuurbeschermingsmaatregelen worden gedupeerd, zo mogelijk en zo nodig compensatie in grond te verschaffen in de gebieden, welke in de hierboven onder IV genoemde ontwikkelingsplannen voor ontginning worden bestemd en daarnaast het vraagstuk van schadevergoeding voor de grondgebruiker onder ogen te zien.

Bijlage 4. Ontwikkeling van de landbouw 1950-1970

	1950	1960	1970	1960 1950 = 100	1970 1950 = 100
mechanisatie:					
trekkers (x 1000)	24	82	156	342	650
– trekvermogen (kW/100 ha)	17	59	170	347	1000
maaidorsers (x 1000)	1	3	7,5	300	750
melkmachines (x 1000)	4	39	85	975	2125
arbeidsbehoefte per jaar:					
– granen (uren/ha)	132	94	56	71	42
– aardappelen (uren/ha)	397	318	217	80	55
– veehouderij (uren/koe)	314	179	127	57	40
landbouwpaarden (x 1000)	214	154	48	72	22
intensivering (1):					
kunstmest N (kg/ha)	67	97	190	145	284
prijs kunstmest (gld/kg N), index reëel	0,80		0,90		47
melk- en kalfkoeien (per 100 ha grasland en voedergewassen)					
krachtvoer per koe (kg)	108	118	137	109	127
prijs krachtvoer (gld/kg), index reëel	370	830	1170	224	316
melkproductie (100 kg/koe)	0,32		0,39		51
akkerbouw (in 100 kg/ha):					
– tarwe	38	42	44	111	116
– rogge	32	47	45	147	141
– cons. aardappelen	24	30	30	125	125
– suikerbieten	235	270	355	115	151
sbe per bedrijf	435	505	455	116	105
sbe per arbeidskracht	57	70	105	123	184
	29	40	76	138	262
cultuurtechnische ontwikkeling:					
ruilverkavelingen gereed (x 1000 ha)	43	134	368	312	856
gemiddelde kavelgrootte (ha)	2,43	2,61	3,29	107	135

Vervolg volgende bladzijde.

 Vervolg ontwikkeling van de landbouw 1950-1970

	1950	1960	1970	1960 1950 = 100	1970 1950 = 100
bedrijfs grootte:					
bedrijfs grootte (x 1000 bedrijven)					
- 0-1 ha	168	78	20	46	12
- 1-5	102	88	42	86	41
- 5-10	64	62	39	97	61
- 10-50	74	77	80	104	108
- 50 en meer	2	2	3	100	150
totaal aantal bedrijven (x 1000)	410	301	185	73	45
opp. cultuurgrond (x 1000 ha)	2337	2317	2143	99	92
gem. bedrijfs grootte (ha)					
- van alle bedrijven	5,7	7,7	11,6	135	204
- van bedrijven > 1 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder	11,0	12,2	15,6	111	142
productievolumen (mln kg):					
tarwe	291	602	639	207	220
rogge	420	459	165	109	39
aardappelen	4293	3974	5604	93	131
melk	5771	6721	8252	117	143
rund- en kalfsvlees	140	253	349	181	249
varkensvlees	236	446	737	189	312
pluimveevlees	10	111	405	1110	4050
productiviteitstijging (% per jaar):					
1949-63	1949-63	1963-73	1949-73		
netto totale productiviteit	4,0	8,1	5,8		
netto arbeidsproductiviteit	4,5	9,2	6,5		
netto grondproductiviteit	1,8	6,3	3,8		
arbeidsvolumen:					
regelmatig werkzame arbeidskrachten (x 1000)	581	502	340	86	59
loonkosten (gld/uur); index reëel	1,10	2,18	6,00	134	229

1. Over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in deze periode zijn geen gegevens bekend.

Bronnen: Van den Brink, 1990: 23, 24, 26, 30; CBS, 1989: 90, 92, 96, 98; Fortuyn, 1983: 149; LEI, 1980: 160-61; LEI/CBS, 1978: 12, 23, 52-53, 99. Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977: 14.

Bijlage 5. Vertegenwoordigingen van de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap in instellingen en organisaties met relevantie voor natuur en landschap 1948 - 1970

Stichting voor de Landbouw 1948 - 1953:

Adviescie Bodemproductiebeschikking 1949 Bosbouw en Houtteelt (vanaf 1952)
 Bosbouwproefstation
 Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC)
 Commissie ter bestudering van de Ruimtelijke Ordening bij het ministerie van LVV
 Commissie Bosplan bij het min. van LVV (vanaf 1950)
 Commissie Herziening Boswet 1922
 Commissie Herziening Jachtwet 1923
 Commissie voor landschapsverzorging van de Ned. Heidemij
 Commissie van Overleg voor de Wegen bij het ministerie van LVV
 Commissie inzake waterverontreiniging (vanaf 1950)
 Commissie Overleg Landbouw Natuurbescherming (voor het eerst genoemd in 1950)
 Instituut voor Toegepast Biologisch Onderzoek in de Natuur (ITBON) (1950)
 Nationaal Fonds ter bestrijding van natuur-ontluistering (vanaf 1950)
 Ned. Ver. tot Bescherming van Dieren
 Ned. Ver. voor Landaanwinning
 Voorlopige Natuurbeschermingsraad (VNBR)

Landbouwschap 1966:

CCC
 Hoofdafdeling ruilverkaveling van de Kon. Ned. Heidemij
 ICW
 ITBON
 Jachtraad
 Ned. Ver. voor Landaanwinning
 Raad voor de Luchtverontreiniging
 Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
 Stichting Beheer Landbouwgronden
 Stichting Recreatie
 VNBR

Bronnen: Jaarverslagen Stichting voor de Landbouw 1948 - 1953; Landbouwschap, 1966.

Bijlage 6. Concepten die verwant zijn aan multifunctioneel landgebruik

concept	werkveld	periode	functies	operationalisering	combinatie	bronnen
half-natuurlijk landschap	natuurbeheer	1945 -	natuurbeheer (hoofd functie), landbouw, bosbouw, jacht, visserij, rietsnijderij	concrete natuurtypen, andere functies als beheersmaatregelen	beheer, medegebruik	Westhoff, 1945; Van der Windt, 1995
Relatienota	landbouw-natuurbeheer	1975 -	landbouw, natuurbeheer (nevenfunctie)	490.000 ha nauwkeurige omschrijving beheer in beheersovereenkomst; 100.000 ha	functionele verweving	Ministerie van L&V, Ministerie van CRM & Ministerie van VRO, 1975
halfnatuurlijke natuurdoeltypen	natuurbeheer	1995 -	natuurbeheer (hoofd functie), productie, inkomen	nauwkeurige normatieve beschrijving natuurdoeltypen, referenties, actief beheer, kansrijkdom, minimumkwaliteit streefdoel > 74.000 ha	beheer, medegebruik	Bal e.a., 1995
multifunctionele natuurdoeltypen	natuurbeheer	1995 -	landbouw, intensieve recreatie, commerciële bosbouw waterwinning, defensie, natuurbeheer (nevenfunctie)	concrete natuurdoeltypen, 'lagere kwaliteit' dan andere natuurdoeltypen, streefdoel < 500.000 ha	meekoppeling, optimaliseren natuur binnen randvoorwaarden andere functies	Bal e.a., 1995
win-win situaties	natuurontwikkeling	jaren negentig	natuurbeheer (hoofd- of nevenfunctie), mijnbouw, rivierbeheer, waterbeheer, waterwinning, recreatie, woningbouw, grootschalig transport	project specifiek sommige functies stellen randvoorwaarden, natuurkwaliteit globaal 50.000 ha	bij inrichting functionele verweving	Vereniging Natuurmonumenten e.a., 1997

Vervolg volgende bladzijde

concept	werkveld	periode	functies	operationalisering	combinatie	bronnen
meervoudig gebruik bos, multifunctioneel bos	bosbouw	1950 -	bosbouw, recreatie, natuurbeheer (nevenfunctie), landschapszorg, milieubeheer	concreet bos-beleid gericht op oud en gemengd bos en kapvlakten < 1 ha; concrete beheersmethoden (o.m. geïntegreerd bosbeheer); operationalisering natuurfunctie; nu 260.000 ha (80%)	functionele en ruimtelijke verweving	Ministerie van L&V, 1984; Gorter, 1986; Ministerie van LNV, 1994; Hekhuis e.a., 1994; Al, 1995; Braat, 1992; Boersma en Kuipers, 1998
Pro Silva	bosbouw	1990	bosbouw, natuurbeheer (voorwaarde)	concrete beheersmaatregelen	functionele verweving	Kuper, 1992
extensieve landbouw	landbouw	1985 -	landbouw, natuurbeheer (nevenfunctie), milieubeheer	concrete methoden en normen	functionele verweving	Dekker & Schröder, 1988
geïntegreerde landbouw	landbouw	1980 -	landbouw, natuurbeheer (nevenfunctie), milieubeheer	globaal + specifieke methoden en producten	functionele en ruimtelijke verweving	Van der Weijden, e.a., 1984; vele publikaties o.m. CLM
agrarisch natuurbeheer	landbouw, natuurbeheer	1991	landbouw, natuurbeheer (neven- of hoofdfunctie), landschap	beheersoverkomsten, natuurproductiebetaling, Programma Beheer met doelpakketten; streefdoel 135.000 ha	functionele en ruimtelijke verweving	Terwan, 1994; Twisk & Mugge, 1995; Ministerie van LNV, 1997
multi-functionaliteit bodem	bodembeheer en sanering	1983 - 1997	potentieel alle mogelijke functies, waaronder natuurbeheer (referentie)	principe voor bodemsanering met concrete streefwaarden voor stoffen na sanering	functionele verweving (potentieel)	Ministerie van VROM, 1983 in Beumer, 1997; Van der Wilt, 1998
functiegerichte kwaliteitsdoelen	waterkwaliteitsbeheer	1980 -	algemene natuur; landbouw, waterwinning, zwemwater, viswater, schelpdierwater	concrete abiotische waterkwaliteitsnormen, natuurkwaliteit globaal, functiegerichte normen	functionele en ruimtelijke verweving	V&W, 1981 in Brouwer e.a., 1990; Ragas e.a., 1994

Vervolg volgende bladzijde

BIJLAGE 6

concept	werkveld	periode	functies	operationalisering	combinatie	bronnen
pluriform ontwikkelingsbeleid	ruimtelijke ordening	1966 - 1973	landbouw, recreatie, natuurbescherming (nevenfunctie), landschapsverzorging, andere functies	globaal, bestemming gebieden	ruimtelijke verweving op regionale schaal	Anon., 1966 (Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland)
verweving	ruimtelijke ordening	1977 -	landbouw, natuurbeheer (nevenfunctie), andere functies	globale bestemming gebieden; concrete combinaties	ruimtelijke en functionele verweving	VRO, 1977; Vissers e.a., 1995
multifunctionele landinrichting	landinrichting	1985 -	landbouw, transport, natuurbeheer, landschapszorg milieubeheer, recreatie	taakstellende normen voor de inrichting t.b.v. alle functies	ruimtelijke verweving op regionale schaal	Gorter, 1990
meervoudig ruimtegebruik, integraal ruimtegebruik, combineren	ruimtelijke ordening	1997 -	alle mogelijke functies; natuur zowel basisvoorwaarde als volwaardige functie	globaal	het tegelijk vervullen van meerdere maatschappelijke activiteiten binnen dezelfde ruimte, incl. ondergrond en volgtijdelijk gebruik op verschillende schaalniveaus	RMNO, 1997; 1998a en 1998b; Luttik en Sprangers, 1999
meervoudig duurzaam landgebruik	duurzame technologische ontwikkeling	1991 -	landbouw, natuurbeheer (nevenfunctie), energieproductie, recreatie, waterwinning, afvalverwerking	regionaal en bedrijfsniveau, concrete regionale doelen, voorbeeldbedrijven	functionele en ruimtelijke verweving	Kuijjer e.a., 1997; De Graaf en Munsters, 1998

Samenvatting

Inleiding

In de geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming in de 20e eeuw hebben zich belangrijke wijzigingen in beleid en strategie voorgedaan. Deze dynamiek is het onderwerp van deze studie. Het gaat met name om de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming in haar verhouding tot het cultuurlandschap en de landbouw. Met deze studie wil ik een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een duurzame natuurbescherming, gebaseerd op een breed maatschappelijk draagvlak.

Vragen zijn:

- Hoe heeft de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland zich ontwikkeld?
- Welke dynamiek kenmerkt deze ontwikkeling?
- Welke strategieën voerde de landbouw tegenover de zorg voor natuur, landschap en milieu?
- In hoeverre spelen ambivalenties een rol in de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming?
- Wat is de betekenis van de algemene natuur in het huidige debat over natuurbescherming?
- Welke rol zou het principe multifunctionaliteit in het natuurbeheer kunnen spelen?

De theoretische uitdaging is de analyse van de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming. Onder strategie versta ik gestructureerd gedrag. Een strategie kan een plan zijn, of het gevolg ervan, en de structuur is het resultaat van een perspectief en een positie. Strategie is een complex begrip omdat een strategie inhoudelijke en operationele elementen bevat en een functie is van de organisatie in haar omgeving. Een strategie ontwikkelt zich op verschillende niveaus van structuur en tijd in de organisatie. Daarom is ook de strategische dynamiek complex. Verondersteld wordt dat ambivalenties of dilemma's een belangrijke rol spelen in deze dynamiek. Ze kunnen aanleiding zijn tot golfbewegingen in de strategie.

De studie omvat een historisch deel, de hoofdstukken 2 tot en met 4, en een meer actueel deel, de hoofdstukken 5 tot en met 7. Het historische deel bestrijkt de periode 1932 - 1972 en hierin staat de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC) centraal (hoofdstuk 2 en 4). In hoofdstuk 2 beschrijf ik het ontstaan van de strategie van de CC ten aanzien van het cultuurlandschap in de periode 1944 - 1948 en de ambivalenties die dat met zich meebracht. Vanaf 1945 is een belangrijke tegenspeler van de CC in het veld van de landbouw de Stichting voor de Landbouw. Na 1954 is dat haar opvolger het Landbouwschap. Hun strategie ten aanzien van natuur, landschap en milieu wordt geanalyseerd in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal in hoeverre de strategie van de particuliere natuurbescherming in de periode 1932 - 1972 een golfkarakter heeft en in hoeverre met name ambivalenties daarin een rol spelen.

In de jaren negentig van de vorige eeuw vinden twee publieke discussies plaats over de natuur van het cultuurlandschap, de een over algemene natuurkwaliteit en de ander

over agrarisch natuurbeheer. In hoofdstuk 5 analyseer ik de ambivalenties in deze discussies en probeer ze in verband te brengen met eerdere ambivalenties in de periode 1932 - 1972. Een actueel thema in de ruimtelijke ordening, de landbouw, bosbouw en het natuurbeheer is multifunctionaliteit. Een slecht gedefinieerd concept dat echter door vele actoren wordt gebruikt. In hoofdstuk 6 probeer ik het concept af te bakenen en te operationaliseren tot een constructief grens-object: een algemeen concept dat bruikbaar is voor een groot aantal groepen en situaties en dat tegelijk operationeel genoeg is voor specifieke vormen van landbeheer.

In het laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken en een perspectief geboden op een menselijke toekomst voor de natuur. Centraal staat het thema verbreding, zoals dat recent in het natuurbeleid is gekozen en door de particuliere natuurbescherming is bepleit. Een relevant thema voor een breed maatschappelijk draagvlak voor de natuurbescherming, maar het is de vraag of het een duurzaam thema is.

De ontdekking van het cultuurlandschap

In het begin van de jaren veertig verbreedt de CC haar strategisch veld van het natuurlandschap naar het cultuurlandschap, vooral als reactie op de ontwikkeling van de ruilverkaveling. Na incidentele bemoeienissen met het cultuurlandschap in de jaren dertig, ontwikkelt de CC in de jaren veertig een meer systematische strategie. Die strategische verbreding wordt gemarkeerd door de verandering van de naam in 1941, waarin landschapsbescherming wordt opgenomen. In de vormgeving van de nieuwe strategie speelt de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen (WCL), die door de CC is ingesteld, een belangrijke rol. De WCL functioneert van 1944 tot 1950 en is het onderwerp van hoofdstuk 2.

De WCL ontwerpt een perspectief op het cultuurlandschap. Natuur en landschap worden gescheiden aandachtsgebieden. De WCL definieert het cultuurlandschap en stelt een typologie op. Terwijl het natuurlandschap wordt gewaardeerd vanwege zijn natuurwetenschappelijke waarde en unieke betekenis, wordt de waarde van het cultuurlandschap bepaald door karakter, eigenheid, schoonheid en het belang voor de recreatie.

De WCL maakt een selectie van 61 waardevolle cultuurlandschappen, de urgentielijst, die later echter weinig gebruikt is in de strategie van de CC. De dagelijkse agenda wordt blijkbaar door andere zaken bepaald. Voor de WCL is het landschapsplan een belangrijk instrument voor het behoud van de waardevolle cultuurlandschappen bij ruilverkavelingen.

De WCL ontwikkelt een visie op de cultuurtechniek (ruilverkaveling), waarin het belang van ontwikkeling wordt erkend. Voor de boer en zijn bedrijf heeft de WCL echter nauwelijks belangstelling. De CC bepaalt de opstelling tegenover de landbouw, en daarin is ruimte voor constructief overleg met de landbouw. De visie van de WCL ligt mede ten grondslag aan het overleg dat na 1948 gevoerd wordt met de Stichting voor de Landbouw in de Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN).

Tussen 1944 en 1948 veranderen de opvattingen over cultuurlandschap en landbouw. Het onderscheid tussen natuur en landschap wordt absoluut. Het beeld van het landschap wordt minder genuanceerd. Het beeld van de landbouw wordt genuanceerder en

analytischer. De CC wordt concreter en competitiever in haar eisen en in haar voorwaarden voor samenwerking. De landbouw moet offers brengen, maar de natuurbescherming is daartoe ook bereid. In ieder geval moeten verdere ontginningen stoppen. In deze periode zijn er belangrijke verschillen van mening in de WCL en de CC, die het karakter hebben van ambivalenties. Die ambivalenties hebben betrekking op de waardering van het cultuurlandschap (hoog/laag), de waardering van de landbouw (positief/negatief) en de opstelling tegenover de cultuurtechnici (wel/niet samenwerken). De breuken in onderlinge opvattingen en in de ontwikkeling van de strategie, met name ten opzichte van de jaren dertig, zijn aanleiding voor het opstellen van een nieuwe hypothese over de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming. Het aanvankelijke beeld - de nulhypothese - was dat het natuurbeeld van de natuurbescherming constant is, dat haar beeld van de effecten van de landbouw steeds negatiever wordt, dat haar opstelling tegenover de landbouw steeds harder wordt en tenslotte dat de natuurbescherming daarover eensgezind is. De geschiedenis van de WCL maakt duidelijk dat dat beeld niet langer houdbaar is.

De nieuwe hypothese is nu dat in een veranderend extern krachtenveld de genoemde ambivalenties referenties vormen voor verandering van strategie. Men kan zich grofweg pessimistisch en kritisch opstellen of optimistisch en constructief. Op een bepaald moment kiest men een bepaalde positie in deze ambivalenties. Bij die positie behoren beelden van natuur en landbouw en een opstelling tegenover de landbouw. Langzamerhand worden de risico's en nadelen van die positie duidelijker en gaan zwaarder wegen. De positie wordt heroverwogen en men schuift op naar de andere kant van de ambivalenties. De strategie verandert, men kiest een ander natuurbeeld, een andere opstelling, andere oplossingen. Als deze ambivalenties duurzaam zijn, is een cyclische verandering van strategie te verwachten.

Landbouw en Landbouwschap

Tussen 1948 en 1972 zijn er perioden met en zonder direct overleg tussen de CC en de Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap. Dat roept de vraag op naar de verhouding tussen de CC en deze vertegenwoordigers van de landbouw. Hoofdstuk 3 gaat over de strategie van beide landbouworganisaties ten aanzien van natuur, landschap en milieu in deze periode.

Beide organisaties opereren in een complexe context. Twee factoren hiervan worden beschreven: de ontwikkeling van de landbouw als bedrijfstak en de positie van beide organisaties in hun omgeving. Een inhoudelijke analyse van de nationale en later de Europese landbouwpolitiek valt buiten deze studie. Er is een intensieve relatie tussen deze landbouworganisaties en de landbouwpolitiek en ik neem derhalve aan dat er inhoudelijk weinig verschillen zijn.

Na de Tweede Wereldoorlog groeit de landbouw economisch gezien sterk. Maar de positie van de landbouw in de Nederlandse economie wordt steeds minder belangrijk in vergelijking met de industrie. De omslag in die verhouding vindt plaats rond 1955. Na 1960 wordt de EEG steeds belangrijker, enerzijds als markt, anderzijds vanwege de zich ontwikkelende Europese landbouwpolitiek. Voor 1950 werd de structuur van de landbouw

bepaald door de groeiende beroepsbevolking. Maar na 1950 neemt deze in absolute en relatieve zin af. Dit gaat gepaard met schaalvergroting, de ontwikkeling van eenmansbedrijven, intensivering, mechanisering, cultuurtechnische ontwikkeling en specialisatie, met als gevolg een stijging van productievolume en productiviteit. In de tijd dat de natuurbescherming belangstelling krijgt voor het cultuurlandschap is de kleinschaligheid daarvan achterhaald door de sociaal-economische ontwikkeling van de landbouw.

De Stichting voor de Landbouw is van 1945 en het Landbouwschap van 1954. Beide organisaties behartigen de collectieve belangen van de boeren en zijn de onderhandelingspartner voor het ministerie van Landbouw. Het Landbouwschap is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met regulerende bevoegdheden binnen de eigen sector. Anders dan de CC is het Schap dus niet alleen een belangenbehartigende organisatie. Stichting en Schap zijn in verhouding tot de CC grote organisaties met een fors eigen apparaat.

Voor de karakterisering van de macht van het Landbouwschap bestaan verschillende beelden, waaronder de ijzeren driehoek en het agrarisch neocorporatisme. Al deze beelden bevestigen de indruk van een grote macht van het Landbouwschap ten opzichte van andere actoren in het landbouwveld en daarbuiten. Deze macht is gebonden aan het agrarisch neocorporatisme, dat heerst tussen 1950 en 1980. Kenmerken daarvan zijn onder meer de verstengeling tussen overheid en de georganiseerde landbouw en de relatieve geslotenheid ten opzichte van niet-agrarische belangen in politiek en samenleving. De particuliere natuurbescherming is inderdaad nagenoeg buitengesloten. Niet helemaal echter, zoals blijkt uit het overleg in de COLN.

In dit hoofdstuk wordt de strategie van de Stichting en het Schap beschreven ten aanzien van onderwerpen die van belang zouden kunnen zijn voor de particuliere natuurbescherming zoals natuur, landschap, milieu en overproductie. Zowel de Stichting als het Schap zijn in hun opstelling ten aanzien van natuur, landschap en milieu, anders dan verwacht, niet zonder meer negatief. Beide organisaties erkennen het belang van de zorg voor natuur en landschap en vanaf het begin is de zorg voor het milieu een eigen probleem. Daar staat tegenover dat beide organisaties zich in de praktijk van ontginning, ruilverkaveling en ruimtelijke ordening vaak hebben verzet tegen concrete beperkingen.

Het strijdtoneel met de natuur- en landschapsbeschermers verschuift in deze periode van de potentiële agrarische ruimte, de woeste gronden, naar de agrarische ruimte zelf. De natuur verandert van een eigen belang (potentiële grond) in een externe zaak (iets van natuurbeschermers). Als reactie op de toenemende landschapszorg wordt het beheer van het landschap een eigen belang en het 'milieu' verandert van een intern probleem (behoefte aan schoon water en schone lucht) in een extern probleem (iets van de milieubeweging). De strategie wisselt regelmatig van offensief, bijvoorbeeld het veroveren van woeste grond, naar defensief, bijvoorbeeld het buitensluiten van natuur, en omgekeerd.

Al vanaf 1948 staan milieuproblemen, die toen nog niet zo genoemd werden, op de agenda van de landbouworganisaties, zoals de overlast van bestrijdingsmiddelen, de verdroging door waterwinning, de verzilting, de achteruitgang van de waterkwaliteit door lozingen van afvalwater en de luchtverontreiniging door industrieën. Dit zijn problemen voor de boeren zelf en het Landbouwschap eist dat deze problemen worden aangepakt.

Later, als de landbouw zelf een bron van milieuproblemen wordt en milieuorganisaties zich daar mee gaan bemoeien, gaan de landbouworganisaties in het defensief.

In principe zijn er potenties voor samenwerking in deze periode. Twee keer is er direct overleg. Allereerst in het begin van deze periode gedurende zes jaar in de COLN. Dat overleg heeft voor beide partijen resultaten opgeleverd, met name voor regionale kwesties. Onduidelijk is waarom de COLN na 1954 niet meer functioneert. Daarna is er wel overleg in meer algemene organen. In 1968 is er een nieuw, eenmalig direct overleg tussen Landbouwschap en CC. Beide organisaties zijn hier positief over, maar er komt geen vervolg. Het probleem is niet zozeer of er potenties voor samenwerking zijn, maar waarom de samenwerking na 1954 niet wordt voortgezet.

Dat beide partijen deze potenties niet hebben benut heeft allereerst te maken met de structureel verschillende ontwikkelingen van landbouw en natuurbescherming, waardoor het - simpel gezegd - relatief goed gaat met de landbouw en slecht met natuur, landschap en milieu. Ten tweede met de institutionele structuur van de landbouw, het neocorporatistisch model, dat buitenstaanders als de natuurbescherming zou buiten sluiten. Maar die factor is discutabel, omdat er wel degelijk overleg is geweest. Ten derde spelen veel natuurbeschermingskwesties op regionaal en lokaal niveau, waarop Landbouwschap (landelijk) en CC niet actief zijn. Ten slotte is er het formele overleg in andere fora. Al deze factoren sluiten echter samenwerking in het begin van deze periode en een direct overleg aan het eind niet uit. De vraag dringt zich dan ook op welke rol de CC in deze verhouding heeft gespeeld.

De strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming in Nederland

In de jaren negentig bestaan twee beelden van de strategische dynamiek van de particuliere natuurbescherming, ten eerste het beeld van een voortdurende verbreding en verfijning, ten tweede het beeld van golfbewegingen. In het tweede beeld kan het gaan om een enkele golf, een serie golven of zelfs een slingerbeweging. De golfbeweging kan kwantitatief (mate van aandacht, actie) en kwalitatief (inhoudelijk) zijn. De theoretische en empirische onderbouwing van deze golfbewegingen is beperkt. De oorzaken ervan worden deels extern, deels intern gezocht.

In hoofdstuk 4 onderzoek ik in hoeverre de dynamiek in de strategie van de particuliere natuurbescherming in Nederland een golfkarakter heeft. Onderwerp is de strategie van de CC in de periode 1932 - 1972 met betrekking tot het cultuurlandschap en de landbouw. In deze periode is de CC de centrale actor in de particuliere natuurbescherming en de organisatie van de particuliere natuurbescherming is in die tijd relatief stabiel.

Vele factoren kunnen een dergelijke golfbeweging induceren, ik heb gekeken naar een externe factor, de ontwikkeling van de landbouw, en twee meer interne, de aard van de organisatie en de rol van ambivalenties en dilemma's in het perspectief van de natuurbescherming.

Natuurbeschermers zijn cultuurhistorisch, sociaal en psychologisch ingebed in ambivalenties ten aanzien van de natuur:

1. Moderne mens versus natuur: kiezen voor de ontwikkeling van mens en maatschappij of kiezen voor natuurbehoud. Ontwikkeling is daarbij zowel een bedreiging als een voorwaarde voor natuurbehoud.
2. Natuur als hulpbron of Arcadië: kiezen voor beheersing en gebruik van de natuur voor productie en consumptie of natuur beschermen voor haar eigen waarde en haar schoonheid. Ook hier geldt dat het tweede niet zonder het eerste kan.
3. Wilde of idyllische natuur: kiezen voor een wilde, ongerepte natuur of voor een idyllische natuur waarin de mens een zekere hand heeft. De historie suggereert dat de mens hierin geen definitieve keuze kan maken.
4. Optimisme of pessimisme: de voortdurende achteruitgang van de natuur geeft aanleiding tot pessimisme, maar de natuur willen beschermen veronderstelt een zeker optimisme.

De eerste drie ambivalenties liggen in elkaars verlengde, maar zijn niet identiek. Gezien hun inbedding in de geschiedenis zijn het fundamentele ambivalenties. In het huidige debat over natuurbescherming vind je allerlei variaties op deze ambivalenties, zoals anthropocentrisme versus ecocentrisme, nut versus intrinsieke waarde, cultuur versus natuur, interventionisme versus non-interventionisme, verweving versus scheiding.

De ambivalenties hebben een zekere structuur gekregen in de geschiedenis, de cultuur en de maatschappelijke verhoudingen. Natuurbeschermers verkeren in verschillende werelden: enerzijds die van de maatschappij, net als alle andere mensen, en anderzijds die van het natuurbehoud, waarvoor een deel van de mensen zich wil inzetten. Deze intermediaire positie kunnen ze op verschillende manieren 'oplossen', variërend van, grof gesteld, zich terugtrekken in de natuur, via proberen natuur en/of maatschappij aan te passen, tot het opgeven van de strijd voor het natuurbehoud. Mensen in een intermediaire positie kiezen zelden voor een enkele oplossing, maar kiezen nu eens voor de ene en dan weer voor de andere oplossing.

Wat de aard van de organisatie betreft, is de particuliere natuurbescherming een professionele organisatie met een missie. Als zodanig zal zij niet gauw van strategie veranderen. Die beperkte strategische ruimte wordt verder gestructureerd door haar beperkte en ambivalente rationaliteit. Een golfbeweging waarbij afwisselend uit de strategische mogelijkheden wordt gekozen, is daardoor een mogelijkheid. De derde factor, de ontwikkeling van de landbouw, is in het vorige hoofdstuk beschreven.

In de onderzochte periode hebben zich vier strategische golfbewegingen voorgedaan, die uitgebreid zijn beschreven:

1. In de opvatting over natuur: tussen een brede en een smalle natuuropvatting.
2. In de waardering van het cultuurlandschap: tussen een hoge en lage waardering.
3. In de aandacht voor de landbouw: tussen meer en minder aandacht.
4. In de positie tegenover de landbouw: tussen een positieve waardering en constructieve opstelling en een negatieve waardering en kritische opstelling.

De vier golfbewegingen zijn ten dele met elkaar verweven, maar de samenhang is niet altijd eenduidig. De waardering voor het cultuurlandschap kan samengaan met zowel een smalle als een brede natuuropvatting en de belangstelling voor de landbouw kan samengaan met een positieve en negatieve houding. Het gaat dus ten dele om onafhankelijke strategische ontwikkelingen.

De ontwikkeling van de landbouw heeft grote invloed op de strategie van de CC in deze

periode, maar ze verklaart niet de golfbewegingen. Ondanks de expansie van de landbouw en de toenemende aantasting van natuur en landschap, reageert de CC ambivalent op de landbouw. De natuurbescherming heeft grote problemen met de ontwikkeling van de landbouw, maar in de praktijk is men er van afhankelijk en moet men zoeken naar oplossingen. De aard van de organisatie, een professionele organisatie met een missie, kan de golfbeweging tussen samenwerking en conflict verklaren.

In de vier golfbewegingen kunnen alle vier ambivalenties herkend worden. Bijvoorbeeld in de wisselende waardering voor het cultuurlandschap herken je de ambivalentie van een wilde of idyllische natuur. Het cultuurlandschap past in het beeld van een idyllische natuur en niet in dat van een wilde natuur. Maar in deze beweging kunnen ook de drie andere ambivalenties gezien worden.

Dat de vier golfbewegingen de vier ambivalenties weerspiegelen wil nog niet zeggen dat ze deze ook verklaren. Daarvoor zou nader onderzoek moeten worden in hoever deze ambivalenties ook werkelijk in de verschillende golfbewegingen een beslissende rol spelen. Maar ze vormen wel een model waarmee de vier golfbewegingen begrepen kunnen worden.

De veronderstelling is nu dat golfbewegingen mede het resultaat zijn van interne ambivalenties. Deze ambivalenties zijn historisch en maatschappelijk bepaald. Ze structuren de strategische ruimte van de natuurbescherming, die daarin een intermediaire positie bezet. Nu eens kiest hij voor de ene kant van een ambivalentie, dan weer voor de andere. Volgens deze theorie kunnen golfbewegingen ook op andere strategische velden en ten aanzien van nieuwe problemen verwacht worden.

De strategische dynamiek in de onderzocht periode wordt dus gekarakteriseerd door vier golfbewegingen. Er is echter ook sprake van continuïteit en ontwikkeling (verdieping, verbreding en uitbreiding) in doelstellingen, organisatie en werkvelden. Deze beide vormen van dynamiek, enerzijds continuïteit en ontwikkeling en anderzijds golfbewegingen, kunnen samengaan in het beeld van een spiraalsgewijze ontwikkeling.

Ambivalenties in het beheer van de algemene natuur

In het begin van de jaren negentig vinden twee debatten plaats, de een over algemene natuurkwaliteit, de ander over agrarisch natuurbeheer. Beiden hebben betrekking op de algemene natuur van het cultuurlandschap. Hoofdstuk 5 gaat over de ambivalenties in deze debatten en ik vergelijk ze met de ambivalenties die zich eerder hebben voorgedaan in de periode 1932 - 1972.

Beide debatten zijn relatief gescheiden wat betreft discussiepunten, deelnemers en arena. Algemene natuur is een relatief concept, dat wordt gesteld tegenover bijzondere natuur. Algemene natuur is natuur die landelijk of regionaal meer algemeen voorkomt. Het is vooral de natuur buiten natuurgebieden en buiten de EHS. Algemene natuur is sterk gekoppeld aan landgebruik, het is een aspect van het cultuurlandschap en het is er vaak functioneel voor. De algemene natuur vervult een scala aan maatschappelijke en ecologische functies en wordt door Nederlanders deels ook tot de echte natuur gerekend.

Het nationale natuurbeleid van de jaren negentig richt zich aanvankelijk vooral op de bijzondere natuur in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De zorg voor de algemene

natuur is een taak voor de lagere overheden en de particuliere organisaties. Voor 1990 fluctueerde de belangstelling voor de natuur van het cultuurlandschap en agrarisch natuurbeheer onder natuurbeschermers en in het natuurbeleid. In het vorige hoofdstuk is dat beschreven voor de periode 1932 - 1972. In de jaren zeventig is er veel aandacht voor het cultuurlandschap en de mogelijkheid voor boeren om in het beheer daarvan te participeren. In de jaren tachtig verflauwt die belangstelling ten gunste van natuurontwikkeling. In de jaren negentig keren beide thema's weer terug op de agenda's van de natuurbeschermingsorganisaties en het natuurbeleid.

In beide debatten gaat het om controversen over strategische opties, die hier beschouwd worden als expressies van ambivalenties. Strategische opties en controversen daarover in het debat over algemene natuurkwaliteit hebben betrekking op onder meer de normstelling voor die natuurkwaliteit. De tegenstellingen zijn: a. een norm voor de natuur of voor het handelen; b. een vroegere, actuele of toekomstige referentie voor de gewenste natuurkwaliteit; c. een norm voor soorten of biotopen; d. een kwalitatieve of kwantitatieve norm; e. een nationale of lokale norm; f. normstelling of stimulering van het gebruik van natuurvriendelijke technieken.

Strategische opties en controversen daarover in het debat over agrarisch natuurbeheer hebben betrekking op a. de kwaliteit van de natuur op de boerderij (is het natuur of cultuur); b. de wijze van sturing via regelgeving, beheersovereenkomsten, resultaatbeloning en/of zorgplicht, en c. de bron voor financiering (natuurbeleid of anders).

Sommige controversen in deze debatten weerspiegelen belangrijke ambivalenties. Het gaat met name om a. of de natuur op de boerderij natuur of cultuur genoemd moet worden, wat samenhangt met de steun die er aan gegeven mag worden; b. of agrarisch natuurbeheer mede gefinancierd mag worden uit de pot voor de EHS of niet, waarover ook natuurbeschermers van mening verschillen; c. de eis van een goede agrarische praktijk met een zorgplicht voor natuur op de boerderij, met name een dilemma voor boeren; d. normen voor natuur of voor handelen, ofwel input- of outputsturing; e. de keuze voor kwantitatieve of kwalitatieve normen, wat samenhangt met een meer technisch-economische benadering versus een meer cultureel-communicatieve benadering. De gevonden ambivalenties lijken op de ambivalenties van de natuurbeschermers uit de jaren 1932 - 1972. De discussies vertonen veel overeenkomsten met de discussies in de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen. Wel of geen samenwerking met boeren, wel of geen waardering voor de algemene natuurkwaliteit op het agrarisch bedrijf, wel of geen waardering voor de natuur buiten de EHS, weerspiegelen evenzeer als de discussies uit de voorgaande periode de ambivalenties van moderne mens versus natuur, natuur als hulpbron versus Arcadië en wilde versus idyllische natuur. Anders dan in de jaren veertig tot zeventig is er aan het einde van de 20e eeuw een breed draagvlak ontstaan voor de zorg voor de natuurkwaliteit van het landelijke gebied en voor agrarisch natuurbeheer op de boerderij, ook onder natuurbeschermers. De aanwezigheid van fundamentele ambivalenties in het perspectief van de natuurbescherming is echter een waarschuwing dat dat draagvlak ook weer kan verdwijnen.

Het multifunctionaliteitsprincipe in het beheer van de natuur

Multifunctionaliteit is een tegenwoordig vaak gebruikt begrip in Nederlandse discussies over onder meer ruimtegebruik, plattelandsonwikkeling, landbouw en natuur- en milieubeheer. Het is over het algemeen een slecht gedefinieerd begrip. Dat heeft het voordeel dat velen er mee uit de voeten kunnen in heel verschillende situaties. In de praktijk werkt zo'n begrip dan als een 'grens-object' (boundary-object), een wetenschapsdynamisch begrip dat gebruikt wordt voor zaken van fysieke of conceptuele aard, die een binding mogelijk maken tussen uiteenlopende sociale groepen. Als constructief grens-object zou multifunctioneel landbeheer een communicatief concept kunnen worden voor nieuwe vormen van inrichting en beheer van land en ruimte. Maar het risico van zo'n vaag begrip is dat iedereen er zijn eigen invulling aan geeft en dat het daardoor juist zijn communicatieve waarde verliest. In hoofdstuk 6 wil ik het concept multifunctioneel landbeheer afbakenen en uitwerken tot een constructief grens-object.

Multifunctioneel landbeheer is in deze studie gedefinieerd als landbeheer dat twee of meer functies vervult. Natuur is vaak een van de functies, die toegevoegd wordt aan andere functies, zoals landbouw. Maar ook de natuur kan gemultifunctionaliseerd worden. Na 1945 is een familie van concepten voor multifunctioneel landbeheer geïntroduceerd en in meer of mindere mate tot ontwikkeling gebracht in de sfeer van natuurbeheer, ruimtelijke ordening, bosbouw, landbouw en milieubeheer. Concepten zoals het half-natuurlijke landschap, het multifunctionele bos, geïntegreerde landbouw, multifunctionele landinrichting, verweving, meervoudig ruimtegebruik, multifunctionele bodem en integraal waterbeheer. Afgezien van de verschillende domeinen van toepassing zijn begrippen als meervoudig/multifunctioneel, verweven en geïntegreerd moeilijk van elkaar te scheiden. De natuur neemt er heel verschillende posities in in: voorwaarde, basiskwaliteit, referentie, bijproduct, neven- en hoofdfunctie. Meestal gaat het om een relatief abstract principe, met veel variatie in ruimte- en tijdschalen. Een duidelijke afbakening van mono- en multifunctioneel ontbreekt. Een deel van deze begrippen heeft al een lange historie. In die historie wisselt de aandacht ervoor en verschuift de invulling ervan.

Er zijn vele tendensen in de richting van een meer multifunctioneel landbeheer, zowel algemeen maatschappelijk, als politiek, in de landbouw en het natuurbeheer. In deze tendensen krijgt de natuur meer kansen en wordt de natuur zelf gebruiksvriendelijker. Zelfs een expliciet monofunctionele bestemming als natuurontwikkeling blijkt in de praktijk een scala van functies te omvatten. Er zijn echter ook tegentendensen. Onduidelijk is derhalve hoe sterk de ontwikkeling naar een meer multifunctioneel landbeheer zal zijn ten opzichte van een verdergaande functiescheiding.

Multifunctioneel landbeheer is geen doel op zich, maar een middel voor andere doelen en behoeften. In de economische sfeer is het een middel voor benutting van extra landpotenties (natuur), bijzondere milieukwaliteiten (water), de derde dimensie (onder- en bovengrondse ruimte) en de vierde dimensie (tijd) van de ruimte. In de politieke sfeer is multifunctioneel landbeheer een middel om het ruimtetekort te verminderen, de ruimtelijke kwaliteit te verhogen, de mogelijkheden voor natuur- en milieubeheer te vergroten en de functionaliteit van de natuur te verbreden. Er zijn ook risico's: overexploitatie, verarming als alle landschappen multifunctioneel worden, dynamiek in

kwetsbare functies die toch niet renderen of juist verstarring als multifunctionaliteit wordt vastgelegd.

Ter onderscheiding van monofunctioneel landbeheer dienen twee criteria. Ten eerste, multifunctioneel landbeheer dient twee of meer functies. Ten tweede, deze functies zijn min of meer gelijkwaardig. Een functie is een relatie tussen milieupotenties en menselijke activiteiten die erop gericht is om goederen en/of diensten te leveren die voldoen aan menselijke behoeften. Bij deze definitie behoort een classificatie van (sub)functies op regionaal niveau. Voor het lokale niveau moet wellicht een aangepaste classificatie ontwikkeld worden. Een functie is meer dan een doel of product, het is ook een relatie tussen land en gebruik, het impliceert een eigen beheer. Natuur kan derhalve alleen multifunctioneel zijn als dat gepaard gaat met voor elke functie specifieke vormen van beheer of gebruik.

Gelijkwaardigheid van functies veronderstelt dat voor elke functie een minimumkwaliteit geldt. De definitie daarvan is een probleem dat verder onderzoek vereist. Voor economisch gewaardeerde producten kan minimumrendement als criterium gelden. Voor natuur- en milieukwaliteit is al een aantal maatschappelijk min of meer aanvaarde minimumnormen bepaald, met het karakter van een basiskwaliteit of grenswaarde. Zoals de algemene milieukwaliteit en een mogelijke minimumkwaliteit voor de algemene natuur. Deze minimumeisen gelden in principe voor al het land en kunnen derhalve moeilijk als een minimumkwaliteit voor een functie gelden. Is dat wel het geval dan is elk stuk land per definitie multifunctioneel. De minimumkwaliteit voor de natuurfunctie moet derhalve hoger zijn dan een algemeen geldende minimumkwaliteit voor de algemene natuur.

De afbakening met het criterium minimumkwaliteit levert een multifunctionele ruimte op in het landbeheer, waarbinnen de betrokken eigenaar, beheerder of bestuurder functies multifunctioneel kan combineren. De natuur kan hierin bijproduct of hoofd-functie zijn. Het bijproduct moet aan minimumeisen voldoen, de hoofd-functie mag andere functies met een minimumkwaliteit niet uitsluiten.

Voor de verdere operationalisering is een methode nodig. Problemen die hierbij moeten worden opgelost hebben betrekking op de schaal (ruimtelijk en temporeel), afstemming en proportionaliteit van de functies. Op deze wijze uitgewerkt kan het principe multifunctioneel landbeheer werken als een constructief grens-object.

Een menselijke toekomst voor de natuur

In de inleiding van deze studie heb ik een aantal vragen gesteld. Samenvattend kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Over de strategische ontwikkeling: In hoofdstuk 2 en 4 heb ik een gedetailleerde beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de strategie van de CC ten aanzien van het cultuurlandschap en de landbouw in de periode 1932 - 1972. Tussen 1932 en 1939 zijn er enkele spanningen met de ontginners en de landbouw. Van 1939 tot 1950 ontwikkelt de CC een strategie voor het cultuurlandschap. De WCL speelt daarin een belangrijke rol. Die strategie leidt tot overleg met de landbouw van 1948 tot 1954 in de COLN. In die periode groeit echter ook de frustratie over de landbouw. Deze frustratie bepaalt

tussen 1951 en 1957 de strategie. In 1958 begint de CC een nieuw offensief tegen de landbouw, dat duurt tot 1967. Aanvankelijk vooral gericht op het stopzetten van de ontginningen, later gericht tegen de ruilverkavelingen. In 1966 ontdekt de CC het cultuurlandschap opnieuw en ontwikkelt plannen voor het behoud, gepaard met een nieuwe waardering voor de landbouw. Deze periode eindigt in 1972, wanneer de CC wordt opgevolgd door de Stichting Natuur en Milieu.

- Over de dynamiek: In de ontwikkeling van deze strategie zijn vier golfbewegingen te onderscheiden. Een eerste golf tussen een brede en smalle opvatting over natuur. Een tweede golf tussen een hoge en lage waardering van het cultuurlandschap. Een derde golf tussen meer en minder aandacht voor de landbouw en tenslotte een vierde golf tussen enerzijds een positieve waardering en constructieve opstelling naar de landbouw en anderzijds een negatieve waardering en kritische opstelling. Maar er is ook sprake van continuïteit en ontwikkeling. De strategische dynamiek van de CC kan derhalve wellicht het beste getypeerd worden als een spiraalbeweging.
- Over de strategie van de landbouw: Tegelijkertijd ontwikkelen ook de Stichting voor de Landbouw en het Landbouwschap, die de Stichting in 1954 opvolgt, een dynamische strategie ten aanzien van de zorg voor natuur en landschap. Die strategie verschuift van de ontginning van woeste gronden naar de ontwikkeling van en de zorg voor het cultuurlandschap. Landschap wordt een belangrijk aandachtspunt en vooral milieu wordt een belangrijke probleem voor de georganiseerde landbouw. De opstelling tegenover deze thema's is niet zonder meer negatief. Het belang van zorg voor natuur en landschap wordt erkend, al verzet men zich vaak tegen concrete beperkingen. Aanvankelijk zijn milieuproblemen vooral een bedreiging voor de landbouw en zetten beide organisaties zich in voor een beperking van water- en luchtverontreiniging. Later wordt de landbouw ook zelf een bron van milieuproblemen. In het werk van de beide organisaties zijn potenties aanwezig voor samenwerking. Die potenties zijn maar ten dele benut.
- Over ambivalenties: De ontwikkeling van de landbouw kan de vier golfbewegingen niet verklaren. De landbouw zelf ontwikkelt zich vrij gericht. De strategie van de landbouworganisaties bevat potenties voor samenwerking, maar de CC lijkt deze niet te zien. De vier golfbewegingen hebben meer te maken met de ambivalenties in het perspectief van de particuliere natuurbescherming: moderne mens versus natuur, natuur als hulpbron versus Arcadië, wilde versus idyllische natuur en optimisme of pessimisme. Deze ambivalenties bieden een model voor het begrijpen van de vier golfbewegingen. Op grond daarvan kunnen meer golfbewegingen verwacht worden.
- Over algemene natuur: In het begin van de jaren negentig woeden twee debatten over het cultuurlandschap, de een over de algemene natuurkwaliteit, de ander over agrarisch natuurbeheer. De verschillende opvattingen daarover weerspiegelen dezelfde ambivalenties als die welke in de periode 1932 - 1972 heersen.
- Over multifunctionaliteit: Dit principe kan een belangrijke rol spelen in het beheer van de natuur. Dat doet het al vanaf 1945, maar met name in de jaren negentig groeit de belangstelling ervoor. Wil het principe enige duurzaamheid krijgen, dan is wel een zekere operationalisering nodig. Daarvoor zal voor elke functie een minimumkwaliteit moeten gelden.

Verbreiding van het natuurbeleid is een actueel thema. Het is het uitgangspunt voor het

meest recente natuurbeleid. Het doel van deze studie - een bijdrage leveren aan een duurzame natuurbescherming gebaseerd op een breed draagvlak - sluit dus aan bij wat momenteel leeft. Er zijn echter wel risico's aan het concept verbonden en er zijn ook belemmeringen voor een verdere verbreding, waardoor het wellicht iets tijdelijks heeft.

Verbreding zoals dat recent bedoeld is en ook in het natuurbeleid is meegenomen bevat tenminste drie elementen: een breder natuurbegrip, een bredere functionaliteit van de natuur binnen en buiten de EHS en een bredere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van andere partijen bij het beheer van de natuur.

Het idee van verbreding heeft al een lange geschiedenis. Steeds zijn er pleidooien en praktische aanzetten voor een brede strategie en steeds is er weer een terughalpendheid die aanleiding is om vervolgens opnieuw voor verbreding te kiezen. In deze studie ga ik er vanuit dat de grenzen van verbreding te maken hebben met de interne ambivalenties van de natuurbescherming.

Een risico is dat de algemene natuur, onderdeel van het verbrede natuurbegrip, onvoldoende waardering krijgen en de zorg ervoor onvoldoende van de grond komt. Wil algemene natuur duurzaam gaan leven, dan moet die natuur waardering en een eigen identiteit krijgen. En de zorg ervoor moet beloond worden.

Een verbrede functionaliteit van de natuur vraagt om participatie bij inrichting en beheer. Participatie kan leiden tot verwarring over doelen, strijd om functies en waarden en eenvormigheid in de natuur. Participatie vraagt om een afweging van de ruimte voor participatie, een brede verantwoordelijkheid van betrokkenen, bestuurlijke verantwoordelijkheid en de inbreng van deskundigen. Participatie vraagt ook om actieve en respectvolle tolerantie voor de verschillende opvattingen over natuur en natuurbeheer.

Een bredere verantwoordelijkheid van andere sectoren van de overheid kan leiden tot verzanden in bureaucratie. Eenvoud en efficiëntie moeten derhalve in de gaten gehouden worden.

Verbreding wordt bedreigd door de huidige onzekerheden en het groeiende scepticisme in de ecologie. Er zal gezocht moeten worden naar een helder nieuw paradigma, waarin onzekerheden een plaats krijgen en ruimte is voor verschillende visies op natuur. Verbreding kan stuk lopen op de verleiding van de gewone praktijk, het bedrog van opportunisme en de pech van het verkeerde moment. Wil verbreding een kans krijgen dan moet het over de volle breedte worden uitgewerkt en geïmplementeerd en moet opportunisme vermeden worden. Bovendien moeten de gunstige omstandigheden die nu verbreding mogelijk maken doorzetten en benut worden.

Het grootste risico is misschien wel wanneer verbreding tot een nieuwe omvattende groene ideologie wordt, die van de groene maatschappij. Verbreding kan te ver doorschieten en het lijkt derhalve verstandig enige bescheidenheid in acht te nemen.

De kansen en risico's van verbreding vormen dilemma's voor de natuurbescherming. Deze dilemma's sluiten aan op de fundamentele ambivalenties die zich al eerder hebben gemanifesteerd in de geschiedenis van de natuurbescherming. De vraag is of de dynamiek die deze dilemma's teweeg kunnen brengen ook voor de politiek van verbreding zal gelden. Het huidige proces van verbreding kan als een onderdeel van een golfbeweging gezien worden, waarbij de slinger nu doorslaat naar de polen van mens, natuur als hulpbron, idyllische natuur en optimisme in de fundamentele ambivalenties. De risico's en bedreigingen van het proces van verbreding kunnen, als ze sub-

stantieel worden ten opzichte van de kansen, aanleiding zijn tot keuzen voor de andere polen van de ambivalenties en daarmee tot het einde van de verbreding. Verbreding is echter een relatief oud begrip dat al enkele decennia onderwerp is van debat en experiment en ook internationaal op de agenda staat. Een dergelijke beweging heeft meer momentum dan een modieus concept. Er zijn ook recepten tegen de risico's en bedreigingen. Verbreding lijkt zich te ontwikkelen tot een lange termijn strategie voor de natuurbescherming. Dat sluit korte perioden van beperking of versmalling niet uit.

Summary

Dynamics in Dutch nature conservation movement

Introduction

In the 20th century history of Dutch nature conservation movement important changes in policy and strategy have taken place. These dynamics are the subject of this study. The focus lies on the dynamics in the strategy of the private conservation movement in relation to agricultural landscape and agriculture. With this study I want to contribute to the development of sustainable conservation of nature, based on a broad social basis.

Research questions are:

- How did the strategy of the Dutch nature conservation movement develop?
- Which dynamics characterise this development?
- Which strategies did the central agricultural organisations use in relation to the care for nature, landscape and environment?
- Which role do ambivalences play in the strategy dynamics of the nature conservation movement?
- What is the meaning of common nature in current debates about conservation of nature?
- Which role could the principle of multifunctional land management play in conservation of nature?

The theoretical challenge is the analysis of the strategy dynamics of the nature conservation movement. With strategy I mean structured behaviour. A strategy can be a plan, or the outcome of it, and the structure is the result of a perspective and a position. Strategy is a complex concept because it contains conceptual and operational elements. Moreover it is a function of the organisation in its context. A strategy develops on different levels of structure and time in the organisation. That is why the dynamics of strategy are complex too. A supposition is that ambivalences or dilemmas play an important role in these dynamics. They can induce oscillatory motions in strategy.

This study contains a historical part, chapters 2 to 4, and a more current part, chapters 5 to 7. The historical part covers the period 1932 – 1972, and it focuses on the Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (CC¹; Contact Committee for the Conservation of Nature and Landscape). In chapter 2 I describe the start of the CC strategy towards the agricultural landscape in the period of 1944 – 1948 as well as the ambivalences it brought with it. From 1945 an important adversary of the CC in the agricultural domain is the Stichting voor de Landbouw (Society for Agriculture), and after 1954 its successor the Landbouwschap (Agricultural Board). Their strategy towards nature, landscape and environment is analysed in chapter 3. Chapter 4 focuses on the strategy of the private nature conservation movement in the period of 1932 – 1972 and I question if this strategy has an oscillatory character and in what way ambivalences play a role.

¹ In this summary I use the Dutch acronyms, just as in the main text.

In the nineties of last century two public debates took place concerning the nature of the agricultural landscape; the first regarding common nature quality and the other concerning conservation on the farm. In chapter 5 I analyse the ambivalences in these debates, and I relate these to the older ambivalences in the period of 1932 – 1972. An actual theme in physical planning, agriculture, forestry, and conservation of nature is multifunctional land use. An ill-defined concept, although it is used by a lot of parties involved. In chapter 6 I try to delineate the concept and to operationalise it as a constructive boundary object: a general concept which can be used by a large amount of groups, apply to various situations and which at the same time is operational where specific forms of natural conservation are concerned.

In the last chapter I make some conclusions and offer a perspective on a human future for nature, focusing on the theme of broadening as it is recently chosen in nature policy and pled for by private nature conservation organisations. Broadening is an important theme for a broad social basis for conservation of nature, however it is questionable whether this will be a sustainable theme.

The discovery of the agricultural landscape

At the start of the forties the CC broadens her strategic field from the natural areas towards the agricultural landscape, mainly as an answer to the growing practice of land consolidation. After occasional interferences with the agricultural landscape in the thirties, the CC develops a more systematic strategy in the forties. Changing its name in 1941 by including landscape conservation marks this strategic broadening. In forming the new strategy the Werkgroep voor het Cultuurlandschap (WCL; Workgroup for the Agricultural Landscape), set up by the CC, plays an important role. The WCL functions from 1944 till 1950 and this is the subject of chapter 2.

WCL designs a perspective on the agricultural landscape. From that moment nature and landscape become more or less separate fields of attention. WCL defines the agricultural landscape and makes a typology. While the appreciation of the natural areas depends on their scientific value and unique significance, the appreciation of the agricultural landscape depends on its character, individuality, beauty and the importance for recreation.

WCL selects 61 agricultural landscapes with special value, the urgency list, which has hardly been used in the strategy of the CC. Clearly, other issues determine the daily agenda. WCL sees the landscape plan as an important instrument for the conservation of valued agricultural landscapes in the context of land consolidation projects.

WCL develops a vision on land development (land consolidation), while acknowledging the importance of development. However, WCL has hardly any interest in the farmer and his farm. It is the CC that decides on the position on agriculture, with room for constructive consultation. The vision of WCL creates the foundation of the consultation with the Stichting voor de Landbouw in the Commissie Overleg Landbouw en Natuurbescherming (COLN; Committee for Consultation Agriculture and Conservation) after 1948.

Between 1944 and 1948 the views on agriculture and agricultural landscape change.

The distinction between nature and landscape becomes more absolute. The view on landscape becomes less differentiated. The view on agriculture becomes more refined and analytical. CC becomes more concrete and more competitive regarding her claims and conditions for co-operation. Agriculture has to make sacrifices, but the conservationists are also willing to do that. New reclamation projects have to be stopped anyhow. During these years important controversies occur inside WCL and CC that show a character of ambivalence regarding the appreciation of the agricultural landscape (high/low), the appreciation of agriculture (positive/negative) and the position towards agricultural engineers (whether to co-operate or not).

The discrepancy in internal views and in the development of a strategy, especially in relation to the thirties, give rise to a new hypothesis concerning the dynamics in the strategy of the nature conservation movement. The original image – the zero hypothesis – was: the view on nature of the conservation movement is constant; her view on the effects of agriculture on nature becomes more and more negative; her position towards agriculture becomes increasingly harsh; finally, the conservation movement is unanimous regarding these views. WCL's history makes it clear that this image is no longer acceptable.

The new hypothesis is that in a changing external interplay of forces the ambivalences mentioned above form a reference when changing strategy. Conservationists can roughly either take a pessimistic and critical position or an optimistic and constructive one. At a specific moment they take a specific position in relation to these ambivalences. This position implies views on nature and agriculture and a position towards agriculture. Gradually the risks and disadvantages of that position become clear and their importance increases. Conservationists reconsider their position and move up to the other side of the ambivalences. Strategy changes; they choose another view on nature, another position, and different solutions. When these ambivalences are long-lasting, an oscillatory strategy can be expected.

Agriculture and Landbouwschap

Between 1948 and 1972 there are periods with and without direct consultation between the CC and the Stichting voor de Landbouw and its successor the Landbouwschap. Therefore, what was the relationship between the CC and these representatives of agriculture? Why was the consultation not long-lasting? Chapter 3 deals with the strategy of both agricultural organisations concerning nature, landscape and environment in these years.

Both organisations work in a complex context. In this context two factors are described, namely the development of the agricultural branch and the position of both organisations within their surroundings. National and later European agricultural policies have not been included in this study. There has been an intensive relationship between both of the organisations and agricultural politics; thus I assume that there are few differences as to the contents of views.

After the Second World War agriculture increases strongly economically. However, the position of agriculture in the Dutch economy becomes less and less important com-

pared to the position of the industrial branch. The turning point in this relation is around 1955. After 1960 the EEC becomes more and more important, on one hand as a market, on the other hand because of the developing Common Agricultural Policy. Before 1950 the growing agricultural population determined the agricultural structure. After 1950 however this labour force absolutely and relatively declines. This decline is connected with processes of scaling-up, the growth of one-man farms, intensifying, mechanising, growing agricultural engineering and specialisation, resulting in a rise of volume of production and productivity. By the time the conservation movement discovers the agricultural landscape, the small-scale structure of it is outdated by the socio-economic development of agriculture.

The Stichting voor de Landbouw is set up in 1945 and the Landbouwschap in 1954. Both organisations promote the collective interests of the farmers, and they are the party of negotiators for the ministry of Agriculture. The Landbouwschap is a statutory industrial organisation, with regulatory competence in its own sector. Thus the Landbouwschap is not only an interest-promoting organisation, as the CC is. Compared to the CC both agricultural organisations are extensive with significant power. To characterise the power of the Landbouwschap several images are in use, such as the iron triangle and the agricultural neocorporatism. These images confirm the impression of a large power for the Landbouwschap related to other parties in and outside the agricultural domain. This power is connected to the agricultural neocorporatism that dominated from 1950 till 1980. Characteristics are, among others, the entanglement of government and the Landbouwschap as well as its relative closed nature for those with non-agricultural interests in politics and society. Indeed, the conservation movement is almost excluded, though not totally, as consultation within the COLN shows.

In this chapter I describe the strategy of the Stichting voor de Landbouw and the Landbouwschap concerning subjects that could be relevant to the private conservation organisations, such as nature, landscape, environment and over-production. The position of both the Stichting and the Landbouwschap concerning nature, landscape and environment is not as negative as I expected. Both organisations acknowledge the importance of caring for nature and landscape and, from the beginning, care for the environment has been their own problem. On the other hand, both organisations have often resisted concrete restrictions in the practice of land reclamation, land consolidation and physical planning.

In this period the arena with nature and landscape conservationists shifts from the potential agricultural space, the wastelands, towards the agricultural space itself. Nature changes from an interest of their own (potential land) to an external case (something for conservationists). Responding to the growing care for landscape they turn landscape management into a self-interest and the environment changes from being an internal problem (the need for clean water and air) to an external one (something for the environmental movement). Regularly strategy shifts from an offensive one, for example taking wastelands, to a defensive one, for example excluding nature conservation, and vice versa.

Since 1948 environmental problems, named differently in that time, have been on the agenda of the Stichting voor de Landbouw, such as inconvenience from pesticides, discoloration due to groundwater extraction, surface water becoming brackish, deterioration

of water quality by discharges of waste water and air pollution by industries. These are problems for the farmers themselves, and the Landbouwschap claims that these problems are being dealt with. When agriculture itself becomes a source of environmental problems and environmental organisations start interfering with these problems, the Landbouwschap again takes a defensive strategy.

Thus, in these years options for co-operation principally exist. Two times a direct consultation takes place. First, at the start of this period in the COLN during 6 years. This consultation was successful for both parties, especially for problems on a regional level. It is not clear why the COLN stops functioning after 1954. After that year they still meet each other in general advisory bodies. In 1968 CC and Landbouwschap directly meet once again. Both organisations are positive, but there is no follow-up. The problem is not whether potentials for co-operation exist, but why the existing co-operation is not continued after 1954.

The fact that both organisations did not use these potentials can be explained in different ways. Firstly, by the structurally different developments of agriculture and nature conservation. In simple terms, agriculture relatively flourished and the state of nature, landscape and environment deteriorated. Secondly, the institutional structure of agriculture, the neocorporatistic model that should exclude outsiders like conservationists. However, this is a disputable factor, because there has been consultation. Third, many conservation and land development problems play a role on a regional and local level, where the (national) Landbouwschap and the CC do not operate. Finally, they consult each other in other fora. However, all these factors do not exclude co-operation at the start of this period, nor a direct consultation at the end. Thus the question arises what kind of role the CC played in this relationship.

Strategy dynamics of private nature organisations in the Netherlands

In the nineties two images of the strategy dynamics of the nature conservation movement exist. Firstly, the image of a continuing broadening and refining; secondly, the image of wavelike motions. In the second image you can find a single wave, a series of waves or even an oscillatory kind of motion. The character of the wavelike motion can be quantitatively (degree of attention, action) and qualitatively (relating to content). The theoretical and empirical foundation of these wavelike motions is restricted. Causes mentioned are partly external, partly internal.

In chapter 4 I analyse to what degree the dynamics in the strategy of the Dutch conservation movement have a wavelike character. Subject is the strategy of the CC in the period of 1932 – 1972 in relation to the agricultural landscape and agriculture. In these years the CC is the central acting party in the nature conservation movement and the organisation structure of the conservation movement is relatively stable.

Many factors can induce such a wave-like motion; I have looked into an external factor, the development of agriculture, and two more internal ones, the character of the organisation and the role of ambivalences and dilemmas in the perspective of the conservationists.

Conservationists are historico-culturally, socially and psychologically embedded in ambivalences concerning nature:

1. Modern man versus nature: they have to choose whether to develop man and society or to conserve nature. Development is both a threat and a condition for the conservation of nature.
2. Nature as a resource or Arcadia: they have to choose between dominating and using nature for production and consumption or conserving nature for its own value and for its beauty. Here, too, the second option needs the first one.
3. Wild or pastoral nature: they have to choose between wild and unspoiled nature or a pastoral nature in which man more or less has a hand. History suggests that man cannot make a final choice in this ambivalence.
4. Optimism or pessimism: the continuing deterioration of nature causes pessimism, but conservation of nature requires some optimism.

The first three ambivalences are in line with each other, but they are not identical. Because of their embedding in history these ambivalences are fundamental. In the actual debate about nature conservation you can find all kinds of variations on these ambivalences, such as anthropocentrism versus ecocentrism, use versus intrinsic value, culture versus nature, interventionism versus non-interventionism, interweaving versus separation.

The ambivalences have acquired a certain structure in history, culture and societal relations. That is why conservationists find themselves in different worlds: on the one hand the world of society, just as other people, and on the other hand the world of nature conservation, to which a part of them is devoted. They can 'solve' this intermediate position in different ways, roughly speaking, either by withdrawing into nature, or by trying to adapt nature and/or society, or by giving up the struggle for conservation of nature. People in an intermediate position seldom choose a single solution; at times they choose the one solution and at times the other one.

Regarding its character the nature conservation movement is a professional organisation with a mission. As such it will not easily change its strategy. Moreover its bounded and ambivalent rationality structures its strategic space too. That is why a wavelike motion is a possibility, alternately choosing from the strategic options in the strategic space. The third factor, the agricultural development, has been dealt with in the previous chapter. In the studied period four strategic oscillations occurred that have been extensively described:

1. In the view on nature: between a broad and a narrow view;
2. In the appreciation of the agricultural landscape: between a high and a low appreciation;
3. In the attention for agriculture: between more and less attention;
4. In the position towards agriculture: between a positive appreciation and constructive position and a negative appreciation and critical position.

Those oscillations are partly interwoven, but the coherence is not always clear. The appreciation of the agricultural landscape can coincide with both a narrow and a broad view on nature and the interest in agriculture can coincide with both a positive and a negative attitude. Thus the strategic developments are partly independent of each other.

The development of agriculture has a large influence on the strategy of the CC in this period, although it does not explain the oscillations. Despite the expansion of agriculture and the increasing affection of nature and landscape, the CC responds ambivalently to agriculture. Conservationists have large problems with the agricultural

development, but in practice they depend on it and they have to find solutions. The nature of the organisation, a professional organisation with a mission, can explain the oscillation between co-operation and conflict.

The four oscillations show all four ambivalences. For example, in the varying appreciation of the agricultural landscape you can see the ambivalence of wild versus pastoral nature. The agricultural landscape fits into the image of a pastoral nature and not in that of a wild nature. But in this motion you can see the other ambivalences too. The fact that the four oscillations reflect the four ambivalences does not mean that they explain these. For that you have to analyse how these ambivalences really play a decisive role in the oscillations. What they do is offering a model for understanding the four oscillations.

The hypothesis is that oscillations are partly the result of internal ambivalences. These ambivalences are historically and socially determined. They structure the strategic space of the conservationist, who takes an intermediate position in these ambivalences. Sometimes he chooses the one side of the ambivalence, sometimes the other one. Following this theory we can expect oscillations in other strategic fields and in relation to new problems too.

Thus, in the studied period the strategy dynamics can be characterised by four oscillations. However, there is also continuity and development (a deepening, broadening and expansion) of goals, organisation and working fields. One can combine those different kinds of dynamics in the image of a spiral-like development.

Ambivalences in the management of common nature

In the beginning of the nineties two debates were held, one concerning the quality of common nature, the other regarding conservation on the farm. Both debates concern the common nature of the agricultural landscape. Chapter 5 deals with the ambivalences in these debates and I compare them with the ambivalences that occurred earlier in the period of 1932 – 1972. Both debates are relatively separated in points of debate, participants and arena. The period of investigation runs from 1993 – 1995.

Common nature is a relative concept, defined contrary to special nature. Common nature is the type of nature that occurs more commonly on the national or regional level. It is nature outside priority conservation areas and outside the National Ecological Network (EHS; Ecologische Hoofdstructuur). Common nature is strongly bound to land use, it is an aspect of the agricultural landscape, and it is often functional nature. Common nature fulfils a range of social and ecological functions, and Dutch people partly consider it to be real nature.

In the nineties nature policy on a national level mainly focuses on nature of specific interest inside the EHS. Caring for common nature is a task for lower authorities and private organisations. Before 1990 the interest of conservationists and nature policy for the nature of the agricultural landscape and conservation on the farm was going up and down. In chapter 4 this dynamic has been described for the period of 1932 – 1972. In the seventies there is a lot of interest in the agricultural landscape and the possibility for farmers to participate in the management of that landscape. In the eighties this interest

fades away in favour of nature development (ecological restoration). In the nineties both themes reappear on the agendas of conservationists and nature policy.

In both debates controversies regarding strategic options are central, which I see as the expressions of ambivalences. In the debate about the quality of common nature strategic options and their controversies involve, among other things, setting a minimum quality norm. The controversies are a) a norm for nature versus actions; b) a historical, actual or future reference for the desired quality; c) a norm for habitats versus species; d) a qualitative versus a quantitative norm; e) national versus local norms; f) norms versus incentives for using nature-friendly techniques.

In the debate on conservation on the farm strategic options and controversies are related to a) the quality of nature on the farm (nature or culture); b) control via governmental regulations, management agreements, result rewarding and/or a duty to care; c) the budget (nature policy or otherwise).

Some of the controversies in these debates reflect important ambivalences. This applies to a) whether nature on the farm has to be called nature or culture, which correlates with supporting it or not; b) whether conservation on the farm may be financed from the budget of the EHS or not, which is a controversy among conservationist; c) the claim of a good agricultural practice with a duty to care for nature on the farm, which is a dilemma for farmers especially; d) norms for nature versus actions, in other words controlling input or output; e) the choice for quantitative versus qualitative norms, which is connected with a more technical-economic approach versus a more cultural-communicative approach.

The ambivalences found in this study resemble the ambivalences of the conservationists in the years of 1932 – 1972. The debates resemble the debates held in the 'Werkgroep voor de Cultuurlandschappen' (Workgroup for the Agricultural Landscapes). Co-operation with farmers or not, appreciation of common nature on the farm or not, and appreciation of the nature outside the EHS reflect as much as the debates from the preceding period the ambivalences of modern man versus nature, nature as resource versus Arcadia, and wild versus pastoral nature. Distinguished from the period from the forties till the seventies is that at the end of the 20th century a broad social basis has come into being supporting care for the natural quality of the agricultural landscape and conservation on farms, among conservationists as well. The existence of fundamental ambivalences in the perspective of conservationists may be a warning that this social basis can disappear again.

The multifunctional land management principle in the management of nature

Multifunctionality or multiple land use is a nowadays often-used concept in Dutch debates about, among others, use of space, development of the countryside, agriculture and management of nature and environment. Generally it is an ill-defined concept. This has the advantage that many parties involved can use it in very different situations. In practice such a concept works as a boundary-object, a concept from the domain of science dynamics used for physical or conceptual issues, which can bind different social

groups. As a constructive boundary-object multifunctional land use could be a communicative concept for new ways of arrangement and management of land and space. However, the risk of such a vague concept is that everyone gives it an interpretation of their own, thus causing it to lose its communicative value. In chapter 6 I try to delineate and work out the concept as a constructive boundary-object.

In this study I define multifunctional land management as land management fulfilling two or more functions. Conservation of nature is often one of the functions, added to other functions such as agriculture. However, nature can be multifunctionalised too.

After 1945 a family of concepts for multifunctional land management has been introduced, and more or less developed in the domains of natural conservation, physical planning, forestry, agriculture and environmental management. Such concepts are, among others, semi-natural landscape, multiple-used forest, integrated agriculture, multifunctional rural development, interweaving, integral use of space, multifunctional soil, and integral water management. Apart from the different domains of application, concepts such as multifunctional/multiple, interwoven, and integrated are difficult to discern from each other. The position of nature in those concepts is very different: prerequisite, minimum quality, reference, co-product, secondary or main function. Mostly it concerns a rather abstract principal, with a lot of variation in space and time scales. A clear delineation of mono- and multifunctional is lacking. Part of these concepts has a long history, in which the attention for it changes and the interpretation of it shifts.

Many trends develop towards more multifunctional land management, both socially in a general sense, as in the domains of politics, agriculture and conservation of nature. In these trends both nature gets more chances and nature becomes user-friendlier. Even an explicitly mono-functional destination as nature development fulfils, in practice, a range of functions. However, there are some counter-trends too. Therefore it is unclear how strong the development towards more multifunctional land management will be, related to a stronger separation of functions.

Multifunctional land management is not a target for its own sake, but a means for other targets and needs. In the economic domain it is a means for utilising extra land potentials such as nature, special environmental qualities (water), the third dimension (space under and above the ground), and the fourth dimensions (time) of space. In the political domain multifunctional land use is a means to diminish shortage of space, to advance spatial quality, to enhance the possibilities for the management of nature and environment and to broaden the functionality of nature. However, there are risks too: over-exploitation, impoverishment when all landscapes become multifunctional, dynamics in vulnerable functions that do not suffice anymore or petrification when multifunctional land management is fixed.

To discern multi- from monofunctional land management, two criteria can serve. First, multifunctional land management serves two or more functions. Second, those functions are more or less equivalent.

A function is a relation between environmental potentials (or land) and human activities aimed at goods and/or services to fulfil human needs. To this definition belongs a classification of (sub)functions on a regional level. For the local level perhaps an adapted classification has to be developed. A function is more than just an aim or product, it is also a relation between land and use, and it supposes a management of its own. Thus,

nature can only be multifunctional if it is coupled with specific kinds of management or use for each function.

Equivalence of functions supposes a minimum quality for each function. The definition of minimum quality is a problem that demands further research. For economically valued products, minimum yield can be the criterion. For natural and environmental quality a number of minimum norms are set, which are more or less socially accepted. They have the character of basic quality or limit value. For example the general environmental quality and a possible minimum quality for common nature. Principally these minimum norms apply to all of the land; therefore they cannot serve as a minimum quality norm for a function. If they should do, all of the land would be multifunctional. Thus, the minimum quality norm for the nature function should be higher than a general holding minimum quality norm for common nature.

The delineation with the criterion of minimum quality per function produces multifunctional space in land management. Inside this space the relevant owner, manager or governor can combine functions in what can be called multifunctional land management. In this multifunctional space nature can be a co-product or the main function. The co-product has to fulfil minimum requirements; the main function may not exclude other functions with a minimum quality.

To work this out a method or procedure is required. Problems to be solved concern the scale (spatial and temporal), the tuning and the proportionality of the functions. Worked out this way, the principle of multifunctional land management can function as a constructive boundary object.

A human future for nature

In the introduction I asked a number of questions. Summarising, the following conclusions can be reached:

- Regarding the strategic development: In chapter 2 and 4 I made a detailed description of the development of the strategy of the CC concerning the agricultural landscape and agriculture in the period of 1932 – 1972. From 1932 till 1939 some tension with agricultural engineers and agriculture occurs. From 1939 till 1950 the CC develops a strategy for the agricultural landscape. In that development the WCL plays an important role. This strategy results in a consultation with agricultural organisations from 1948 till 1954. However, in these years frustration about agriculture increases. This frustration characterises the strategy from 1951 till 1957. In 1958 the CC launches a new offensive against agriculture that sustains till 1967. Initially mainly directed to stop land reclamation, later directed against land consolidation. In 1966 the CC discovers the agricultural landscape again and develops plans for conservation combined with a new appreciation of agriculture. This period ends in 1972 when the Stichting Natuur en Milieu (The Netherlands Society for Nature and Environment) succeeds the CC.
- Regarding the dynamics: In the development of the strategy four oscillations can be seen. The first oscillation between a broad and a narrow view on nature. The second one between a high and a low appreciation of the agricultural landscape. A third oscillation between more and less attention for agriculture and, at last, the fourth one between on

the one hand a positive appreciation and constructive position to agriculture and on the other hand a negative appreciation and a critical position. However, there is continuity and development too. The strategic dynamics may be described best as a spiral-like development.

- Regarding the strategy towards agriculture: At the same time, the Stichting voor de Landbouw and the Landbouwschap which succeeds the Stichting in 1954, develop a dynamic strategy concerning the care for nature and landscape. This strategy shifts from land reclamation of wastelands to the development of and the care for the agricultural landscape. Landscape becomes an important point of attention and especially the environment becomes an important problem for the agricultural organisations. The attitude to these fields is not just negative. They recognise the importance of caring for nature and landscape, although they often resist against concrete restrictions. Initially environmental problems are a threat for agriculture especially and both organisations claim a restriction of water and air pollution. After some time agriculture becomes a source of environmental problems itself. In the activities of both organisations potentials can be found for co-operation. Those potentials have only been used partly.
- Regarding ambivalences: the agricultural development cannot explain the four oscillations. Agriculture develops into a rather clear direction. The strategy of the agricultural organisations contains potentials for co-operation, but conservationists appear not to see them. A better explanation may be that the oscillations have to do with the ambivalences in the perspective of the conservation movement: modern man versus nature, nature as resource versus Arcadia, wild versus pastoral nature and optimism versus pessimism. These ambivalences offer a model to understand the four oscillations. Based on that model more oscillations can be expected.
- Regarding common nature: At the beginning of the nineties two debates about the agricultural landscape were held, one concerning common nature quality and the other regarding conservation on the farm. The different views on these subjects reflect the same ambivalences as the ones that occur in the period of 1932 – 1972.
- Regarding multifunctional land use: The principle can play an important role in the management of nature. It does so from 1945 onwards; but especially in the nineties attention for it grows. If the principle wants some sustainability, it has to be worked out. Therefore, each function needs a minimum quality.

Broadening nature policy is a topical theme. It is a starting point for the most recent Dutch nature policy. Thus the aim of this study – to contribute to sustainable nature conservation based on a broad social basis – relates to what currently is alive. However there are some risks in this concept and there are impediments to a further broadening. Therefore it may not last.

Broadening as it is recently intended and given a place in nature policy contains at least three elements: a broader concept of nature, a broader functionality of nature inside and outside the EHS and a broader involvement and responsibility of other parties in the management of nature.

The concept of broadening has a long history. Every time pleas are held and practical initiatives are taken to broaden the strategy and again and again there is a reversion. I suppose that the boundaries of broadening have to do with the ambivalences of the na-

ture conservation movement.

A risk is that common nature, part of the broadened concept of nature, gets insufficient appreciation, and that the care for it develops insufficiently. If common nature will come alive long-lasting, this kind of nature should get appreciation and an identity of its own. The care for it should be rewarded.

A broadened functionality of nature may require more participation in design and management of nature. This may evoke confusion about targets, a struggle for functions and values and as a result a uniform nature. Participation requires a balancing of room for participation, a broad responsibility of involved parties, governmental responsibility and the input of experts. Participation requires an active tolerance full of respect for different views on nature and conservation.

A broader responsibility of other governmental sectors can cause it to get bogged down by bureaucracy. Therefore simplicity and efficiency should get attention.

Broadening is threatened by the actual uncertainties and the growing scepticism in ecology. A clear new paradigm is needed with attention for uncertainties and room for different views on nature.

Broadening may end because of the seduction of the usual practice, the deceit of opportunism and bad luck of wrong timing. If broadening will succeed, it should be fully worked out and implemented and opportunism should be avoided. Moreover the favourable conditions that now enhance broadening should continue and be used.

The biggest risk may arise if broadening becomes a new all-embracing green ideology, the one of the green society. Broadening can go too far and it seems reasonable to apply some modesty.

Chances and risks of broadening are dilemmas for conservationists. Those dilemmas connect to the fundamental ambivalences that were shown in history before. The question is whether the dynamics that those dilemmas can cause will apply to the policy of broadening. The actual process of broadening can be seen as a part of an oscillation, its swing now going to the poles of man, nature as a resource, pastoral nature and optimism in the fundamental ambivalences. If the risks and threats of the broadening process become substantial, they can lead to choices for the other poles of the ambivalences. This may be the end of the broadening process. However, broadening is a relatively old concept that for decades has been a subject of debate and experiment. It is on international agendas too. Such a motion has more momentum than a hype. There are recipes against these risks and threats. Broadening seems to develop into a long-lasting strategy for the conservation movement. That does not exclude short times of restriction or narrowing of strategy.

Over de auteur

Jos N.M. Dekker (1948) studeerde biologie in Utrecht. Zijn hoofdvak was vergelijkende fysiologie (ethologie) en bijvakken waren vegetatiekunde en filosofie van de exacte natuurwetenschappen. In 1973 is hij cum laude afgestudeerd.

In 1976 werd hij aangesteld bij de net opgerichte afdeling Beleidsgerichte Biologie van de subfaculteit Biologie van de Rijksuniversiteit Utrecht. Zijn taak was om onderwijs te ontwikkelen voor studenten die na hun studie willen gaan werken in de sfeer van beleid en management. Deze afdeling is in 1981 samen met de afdeling Biologie en Samenleving overgegaan in de vakgroep i.o. Maatschappelijke Biologie. In 1988 werd deze groep samengevoegd met vergelijkbare afdelingen Wetenschap en Samenleving van de faculteiten Scheikunde en Natuur- en Sterrenkunde tot de vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving bij de faculteit Scheikunde van de Rijksuniversiteit Utrecht. Al die tijd heeft hij veel onderwijs gegeven op het gebied van wetenschap & samenleving aan met name studenten biologie. Een belangrijk onderwijsthema was natuurbescherming en natuurbeleid. Zijn onderzoek heeft ook op dit terrein betrekking. Hij publiceert veel over natuurbescherming en de verhouding met de landbouw in Nederlandse vakbladen ter bevordering van de maatschappelijke discussie hierover. Hij was en is nog steeds actief in informele groepen die dit debat willen stimuleren.

Dankwoord

Wetenschap is mensenwerk en kennis is sociaal geconstrueerd. Het is dan ook onterecht om de credits voor een wetenschappelijk product, zoals het auteurschap of een promotie, aan een enkel individu toe te kennen. Zoals het ook onterecht is een mislukking aan een enkel individu te wijten. Tegelijk kun je niet iedereen mede-auteur maken, want auteurs moeten het werk ook kunnen verdedigen. Voor die mensen die wel van betekenis zijn geweest, maar geen co-auteur kunnen zijn is een dankwoord bedoeld.

Voor een project met een lange voorgeschiedenis en een relatief lange looptijd, zoals dit project, zijn veel mensen belangrijk geweest. En niet alleen mensen, maar ook andere actoren, zoals boeken, literatuur, muziek, wandelingen, landschappen en geschiedenissen. Sommige actoren zijn als bron vermeld in dit boek, anderen konden niet aan specifieke argumenten of gegevens gekoppeld worden. Hun betekenis voor dit boek kan kort en langdurig zijn geweest en los daarvan groot of klein. Een enkele gesprek kan net zo fundamenteel zijn als een langdurige samenwerking. Al deze mensen en andere actoren ontlene hun betekenis weer mede aan hun sociale relaties. Het is dan ook moeilijk mensen te selecteren die genoemd moeten worden zonder het risico te lopen anderen niet te noemen die, misschien minder opvallend, toch een sleutelfunctie hebben vervuld. Ik zal daarom enkele netwerken aanduiden die vormend zijn geweest en bij uitzondering enkele mensen bij naam noemen.

Allereerst mijn familie. Onze gemeenschappelijke wortels liggen in het boerenland. Door te werken op de tuinderij van mijn vader leerde ik een welgezinde en een wrede natuur kennen. En daartussen was natuur 'vuil', dat 'gezocht' moest worden, bloemen langs de slootkant, Kievieten tussen de aardappels en vissen in de sloot. Uit die jeugd heb ik een diep respect voor boeren en tuinders en hun werk overgehouden.

Tijdens mijn studie, in het interdisciplinaire Kromme Rijn project aan de Utrechtse universiteit, leerde ik pas de natuurbescherming kennen en kreeg ik mijn eerste oefeningen in de ecologie. In die tijd van de studentenbeweging, de kritische universiteit en de democratiseringsbeweging werd natuurbescherming voor mij onlosmakelijk gekoppeld aan haar maatschappelijke relevantie.

Na mij studie werd ik, in de tweede helft van de jaren zeventig, actief in twee heel verschillende kritische bewegingen. Enerzijds de Werkgroep Kritische Biologen en anderzijds de Landbouwgroep van Strohalm. De kritische Biologen analyseerden scherp de ideologische lading van biologische argumenten in discussies over natuurbehoud. Zij ontwikkelden een eigen visie op natuurbehoud, de 'maatschappelijke natuurbescherming'. Deze visie werd gesteld tegenover de 'gangbare natuurbescherming' van de grote natuurbeschermingsorganisaties en de 'kritische natuurbeschermers' die zich later ontwikkelden tot de moderne natuurontwikkelaars.

De Landbouwgroep van Strohalm bouwde een intensieve relatie op met een organisatie van jonge boeren, het Agrarisch Jongeren Kontakt, in het Kromme Rijn gebied en ontwikkelde met hen onder meer een cursus over het zuinig omgaan met bemesting.

Het waren tijdelijke groepen die opgevolgd werden door andere groepen als het Utrecht-overleg, een samenwerking van de Kritische Biologen, kritische cultuurtechni-

ci en leden van de Boerengroep uit Wageningen. En de Stichting Meander, voor discussie over natuurbescherming, die een essayprijsvraag over natuurbescherming organiseerde. Later overgegaan in de werkgroep Meander, met wie ik nog steeds op kritische wijze de actuele ontwikkeling van de natuurbescherming volg. Al deze groepen hebben invloed gehad op de ontwikkeling van een kritische houding tegenover natuurbescherming en de functie van biologische argumenten daarin. Ze hebben ook geleid tot een beter inzicht in de moeilijke positie van boeren in enerzijds de steeds internationaler sociaal-economische en technologische structuur en anderzijds de milieuproblematiek, die zij mede veroorzaakten. En het besef dat een aantal boeren op integere wijze zorg wil dragen voor het beheer van natuur, landschap en milieu.

De aanvankelijke oriëntatie op boeren en hun mogelijke betekenis voor de natuur, en de kritische houding tegenover de wat onmaatschappelijke en aanmatigende houding van natuurontwikkelaars vormden geen belemmering om later in te zien dat de ontwikkeling van relatief wilde natuur ook een nieuw elan gaf aan de natuurbescherming. Het idee sloeg duidelijk aan, niet alleen onder ecologen, ook in de politiek, onder natuurliefhebbers en ondernemers. In een democratisch landschap hoort een dergelijke stroming thuis.

In mijn werk aan de Universiteit Utrecht heb ik deze ontwikkelingen in de natuurbescherming met meer distantie kunnen bekijken en onderzoeken. Ik heb er met vele studenten over gesproken. Een deel van hen heeft een herkenbare bijdrage geleverd aan deze studie en zijn ter plaatse vermeld. Zij hebben mijn perspectief verdiept en verbreed.

Mijn collegae en ex-collegae vormden een werkgemeenschap waarin ik heb geleerd op vele manieren naar de relatie tussen natuurwetenschap en samenleving te kijken, inhoudelijk, methodisch, kritisch en constructief, wat ook zijn weerslag heeft in deze studie. Ik heb de ruimte gekregen om dit project op mijn manier te doen, ondanks de lange looptijd, maar werd tegelijkertijd steeds weer geprikkeld om het af te ronden. Toen ik mijn universitaire baan begon in 1976 was promotie geen voorwaarde voor aanstelling. Ik wilde wel produceren, maar hoefde niet te promoveren. Maar in de huidige universitaire situatie is een dergelijke status bijna ondenkbaar. Hans de Kruijf was bereid mijn promotor te zijn, ook al was het niet zijn directe kennisgebied. Hij heeft me af en toe uitgedaagd na het lezen van de stukken, het project gesteund waar dat nodig was en de afronding mogelijk gemaakt. Precies die stimulans die ik nodig had. Een aantal (voormalige) collegae heeft concepten kritisch bekeken: Ruud Pleune (hoofdstuk 1 en 2), Anne Stijkel (hoofdstuk 2), Marc Londo (hoofdstuk 6). Medewerksters van het secretariaat hebben de steun gegeven die nodig was.

Een drijvende kracht in het begin van het project, eind jaren tachtig, was Henny van der Windt. Aanvankelijk wilden we samen een boek over de geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming schrijven, maar de creativiteit kende geen grenzen en er moest toch geproduceerd worden. Het gemeenschappelijk onderzoek van de archieven, de interviews die we samen hebben afgenomen en de bespreking van elkaars concepten, van dit boek met name de voorstudie van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4, zijn uiterst waardevol geweest. Met kris van Koppen heb ik zeer inspirerende theoretische discussies gehad over de opvattingen van de Nederlandse natuurbescherming. Hij heeft ook hoofdstuk 4 becommentarieerd.

Een woord van dank past ook voor de mensen die zich hebben laten interviewen en die vermeld zijn in de lijst van geïnterviewden. Van hen hebben Hans Gorter en Victor Westhoff, beiden recent overleden, de voorstudie van hoofdstuk 2 uitgebreid van commentaar voorzien. Franssens en Wind van (voorheen) het Landbouwschap hebben commentaar gegeven op hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk is ook door Jaap Frouws van commentaar voorzien. Dank ook voor de mensen die toestemming gaven voor het raadplegen van de archieven, Peter Nijhoff voor het archief van de CC en de heer Kok voor het archief van het Landbouwschap, en voor de mensen die behulpzaam waren bij het gebruik daarvan.

Ook dank aan de leden van de beoordelingscommissie:

dr. H-A. van der Heijden, afdeling Politicologie, Universiteit Amsterdam; prof. dr. P.J.H. Kockelkoren, afdeling Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen, Universiteit Twente; prof. dr. M.G.C. Schouten, leerstoelgroep Natuurbeheer en Plantenecologie, Wageningen Universiteit; dr. H.J. van der Windt, Wetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Groningen; prof. dr. J.L. van Zanden, Instituut Geschiedenis, Universiteit Utrecht

Hoewel ik zelden getwijfeld heb aan de voltooiing van dit project, was het doel vol onzekerheden en de weg er naar toe ambivalent. Familie, vrienden en vriendinnen hebben me geprikkeld en gestimuleerd, of ze hebben gewoon even de dilemma's naar de achtergrond geplaatst.

Al heel lang deel ik mijn kritische belangstelling voor de natuurbescherming met mijn vriendin, Titia. In onze relatie vloeien werk, maatschappelijke betrokkenheid, vriendschap en liefde samen. Daartoe hoort dat wij regelmatig samen een bijdrage leveren aan het debat over natuurbescherming. Een product als dit gaat niet ten koste van die relatie, maar is er onderdeel van.

Tenslotte, Pieter. In onze wandelingen naar de Middellandse Zee, samen met Titia, hebben we elkaar heel wat verhalen verteld. Fantastische verhalen. Dat is nu geschiedenis. De behoefte om verhalen te vertellen is gebleven, zoals dit geschiedenisverhaal laat zien.

Jos Dekker