

Erwin H. Karel

De maakbare natuur

Natuurontwikkeling en landschapsbouw in Nederland in de twintigste eeuw

De maakbaarheid van de natuur staat al enkele decennia hoog op de agenda van de Nederlandse politiek. Het past in een 'traditie' die zich vanaf het einde van de negentiende eeuw, sinds de opkomst van de natuurorganisaties, ontwikkelt. Maar staat het belang van de natuur altijd wel centraal in de discussie? Of gaat het in werkelijkheid over een strijd om de beperkte ruimte in Nederland?

Inleiding

Wie spreekt over maakbare natuur verwijst in wezen naar iets paradoxaals. Maakbaar en maakbaarheid hangen samen met planmatig menselijk handelen, terwijl we bij het begrip natuur iets voorstellen waarbij juist elke menselijke invloed is buitengesloten. Dat laatste is in de Nederlandse context ondenkbaar geworden. Ongerepte natuur van enige omvang vind je hier nergens meer. Landschapshistoricus Auke van der Woud kon het begin negentiende-eeuwse Nederland in zijn proefschrift nog treffend omschrijven als 'het lege land'. Maar in de laatste twee eeuwen is dat land goed gevuld geraakt.¹ Stedelijke bebouwing en landbouw hebben het land in bezit genomen en gecultiveerd. Her en der bevinden zich nog enkele oases die we aanduiden als natuurgebied of -reservaat. Zonder menselijk ingrijpen, bijvoorbeeld door regulering van de waterstand of het wildbestand, kunnen die echter niet in stand worden gehouden. Het onderscheid tussen natuurgebied en cultuurgebied is in Nederland dus minder eenduidig dan vaak wordt verondersteld.

1 Auke van der Woud, *Het lege land: De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1948* (Amsterdam: Meulenhof, 1987).

Het begrip maakbaarheid is ook omstreden. De socioloog Jan Willem Duyvendak en historicus-politicoloog Ido de Haan betogen dat de maakbaarheidsgedachte wortelt in de negentiende-eeuwse maatschappij, maar onmiskenbaar beleefde deze gedachte pas na de Tweede Wereldoorlog zijn hoogtepunt.² In de meeste recente literatuur wordt maakbaarheid daarom vaak gezien in samenhang met het sociaaldemocratische ideaal van de naoorlogse samenleving.³ Maakbaarheid wordt daardoor echter sinds de jaren zeventig ook óf verketterd óf omarmd, al naar gelang de politieke stroming waartoe men zichzelf rekent. Soms wordt zelfs elk overheidsbeleid afgedaan als voortvloeiende uit een maakbaarheidsgedachte, waardoor het begrip geen enkele toegevoegde waarde meer bezit. In navolging van wat ik in een ander artikel betoogde, beschouw ik in dit artikel de maakbaarheidsgedachte als een dynamisch samenspel tussen wetenschap, politiek en uitvoering.⁴ Wetenschappelijke of quasi-wetenschappelijke ideeën over de werking van de samenleving worden ingepast in een door de overheid uitgestippeld beleid. De overheid faciliteert daarmee de uitvoering van allerlei projecten door haar eigen diensten en door particuliere organisaties. De daadwerkelijke uitvoering beïnvloedt op haar beurt het wetenschappelijk en politiek denken. Maakbaarheid, in dit geval natuurontwikkeling, is in die opvatting dus meer dan alleen een intellectueel project en de uitvoering ervan is ook meer dan een aanhangsel van wetenschap en politiek.

Hoewel natuurontwikkeling een vrij recent fenomeen is, gaan de ideeën die er aan ten grondslag liggen al veel verder terug. De historicus Pim Kooij, die verschillende keren publiceerde over de betekenis van groene ruimte vanuit een historisch perspectief, maakt een onderscheid tussen drie visies van de mens op zijn natuurlijke omgeving.⁵ In de utilitaristische visie staat

2 Jan Wilem Duyvendak en Ido de Haan (red), *Maakbaarheid: liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam: University Press, 1997), 9-26.

3 R. W. Boomkens, *De nieuwe wanorde: Globalisering en het einde van de maakbare samenleving* (Amsterdam, Van Gennep, 2006); K. Schuyt en E. Taverne, *1950: welvaart in zwart-wit* (Den Haag, Sdu uitgevers, 2000); Duyvendak en De Haan, *Maakbaarheid*.

4 Erwin H. Karel, "De maakbaarheid van boer en gezin. Streekverbetering in Nederland 1956-1970," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geschiedenis* 4 (2007): 163.

5 Zie bijvoorbeeld: Pim Kooij, *Town and countryside in a Dutch perspective* (Groningen/Wageningen: NAHI, 2010), 209-220.

het gebruik van grond ten behoeve van de landbouw centraal. Sinds de overgang van de jagers- en verzamelaarscultuur naar de landbouwcultuur (neolithische revolutie) speelt deze visie een belangrijke rol in de samenleving. In de arcadisch-paradijselijke visie, die vooral herkenbaar is in de tuin- en parkcultuur, neemt de idyllische kijk van de mens op de natuur een doorslaggevende plaats in. De mens reconstrueert als het ware zijn ideale voorstelling van de natuur op kleine schaal. Als derde noemt Kooij de natuur-empathische visie, die aan het einde van de negentiende eeuw opgang deed binnen de natuurbeweging. Hierin overheerst het behoud van de diverse natuur als tegenhanger van het monotone cultuurlandschap. Hoewel deze drie visies een rol spelen bij natuurontwikkeling, staan ze nog niet gelijk aan maakbaarheid. De regulerende rol van de overheid ontbreekt.

Naast de hiervoor vermelde perspectieven van Kooij kwam aan het einde van de twintigste eeuw nog een vierde in beeld. Sindsdien is er namelijk ook sprake van een ecologische visie. Deze is geworteld in een veranderende opvatting over de rol van de mens in de milieuproblematiek en de klimaatverandering. Ze heeft echter ook wortels in het twintigste-eeuwse maakbaarheidsdenken. Ze vermengt natuur-empathisch en arcadisch denken met nieuwe wetenschappelijke opvattingen over de wijze waarop de natuur functioneert. De mens treedt in deze visie op als een dirigent van de natuur. Hij probeert de verschillende afzonderlijke ecologische processen in de door hem gewenste (harmonieuze) compositie samen te brengen. Waar nodig worden ook utilitaristische elementen ingepland. Deze vorm van natuurontwikkeling is feitelijk het planmatig denken over de optimale integratie van cultuur- en natuurlandschap binnen de beperkte fysieke ruimte in Nederland. Deze variant van landschapsontwikkeling is in de afgelopen eeuw steeds belangrijker geworden in het Nederlandse overheidsbeleid en heeft onder andere zijn beslag gekregen in de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat wil zeggen de verbinding van natuurgebieden in Nederland tot een geheel.

Op 16 februari 2011 verklaarde staatssecretaris Henk Bleker, onder andere verantwoordelijk voor landbouw en milieu, voor de camera's van het NOS-journaal: 'We hebben te veel geloofd in de maakbaarheid van de natuur'.⁶ Daarmee motiveerde hij onder andere zijn bezuinigingsvoorstellen op de EHS en zijn verzet tegen het onder water zetten van de Hedwigepolder

6 NOS-Journaal 26-02-2011. <http://nos.nl/video/219446-bleker-te-veel-geloofd-in-maakbaarheid-natuur.html> (geraadpleegd 21 maart 2011).

als onderdeel van een akkoord met België over de uitdieping van de vaargeul in de Westerschelde. Maar staat in Nederland het strikte ideaal van 'de maakbaarheid van de natuur' wel centraal? Of gaat het in werkelijkheid om een strijd om de ruimtelijke indeling van ons land, dus de maakbaarheid van het landschap (uurbaan en ruraal). In dit artikel betoog ik dat het ruimtelijk vraagstuk in de loop van de tijd veel belangrijker is geworden dan het ideaal van 'de maakbare natuur'.⁷ En dat Bleker daarom zijn bezuinigingsplannen op een oneigenlijk argument baseerde.

Van maakbare tuin naar natuurbescherming

Natuurontwikkelaars baseren hun werk in de eerste plaats op bepaalde opvattingen over de natuur. Lange tijd werd het natuurbeeld in de West-Europese samenleving beheerst door religieuze opvattingen, maar met de opkomst van de exacte wetenschappen verwereldlijkte het denken over de natuur. Dit laat zich eenvoudig illustreren aan de hand van de ontwikkeling van tuinen en parken.⁸ Deze zijn immers de esthetische modellering van de natuur in een kleinschalig gevormd landschap. De middeleeuwer ommuurde zijn tuinen om deze te beschermen tegen de woeste en als vijandig ervaren natuur. Binnen de ommuring creëerde hij zijn eigen Hof van Eden. Na de middeleeuwen, toen het natuurwetenschappelijk denken het wereldbeeld deed kantelen, werd de natuur juist een te bestuderen en te beheersen object. Dit vertaalde zich in geometrisch aangelegde tuinen, waarvan die van Château de Versailles alom bekend zijn. Lodewijk de XIV liet er de tuinarchitect André le Notre (1613-1700) zijn absolute heerschappij in uit drukken: alles was geordend volgens de wil van de vorst, zelfs de natuur. Franse tuinen, vaak met veel barokke elementen, verschenen in heel West-Europa bij landhuizen en kastelen, maar aan het einde van de achttiende eeuw moesten ze plaatsmaken voor de Engelse landschapsparken. Slingerende beekjes, kunstmatige heuveltjes, prieeltjes en dergelijke herinnerden aan het typische Zuid-Engelse landschap. De

7 Zie in dezen ook: M. van Schendelen, *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: een symbiotische relatie* (Rotterdam: NAI uitgevers, 1997).

8 Zie in dezen ook: Erwin H. Karel, "Tussen cultuurhistorie en ecologisch erfgoed. Het Sterrebos in de stad Groningen, 1765-2009," in *Stad en regio: opstellen aangeboden aan prof. dr. Pim Kooij bij zijn afscheid als hoogleraar economische en sociale geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen*, red. Geurt Collenteur et al, 204-213 (Assen: Van Gorcum, 2010).

pastorale voorstellingen waren vaak in de huizen als wandschilderingen terug te vinden, waardoor tuin en landhuis een eenheid vormden. De door tuinarchitecten ontworpen Engelse landschapsparken vertegenwoordigden vooral de ideeën en romantische gevoelens van de opkomende burgerij.

De architectuur van deze parken heeft zich tot op de dag van vandaag kunnen handhaven, maar de functionaliteit ervan evolueerde aan het einde van de negentiende eeuw. In de steden werd door de (her)aanleg van parken nieuwe ontspanningsmogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van sportaccommodaties, aan arbeiders geboden. Ook in nieuw aangelegde woonwijken werd meer aandacht besteed aan openbare groene ruimte om de gezondheid onder de arbeidersbevolking te bevorderen. De opkomst van deze zogenaamde tuinkijken democratiseerde het tuinbezit tot de hobbyruimte van de arbeider. Tegelijkertijd werden de tuinen kleiner en voor de broodwinning van de tuinarchitecten onaantrekkelijker. Een aantal van hen wendde zich na de Tweede Wereldoorlog meer en meer naar de groene invulling van de openbare ruimte en evolueerden daardoor tot landschapsarchitecten.⁹

Hoewel de tuin- en landschapsarchitecten zich in hun arcadische ontwerpen door veel andere zaken dan de natuur lieten leiden, lag het in de aard van hun werk dat zij grote belangstelling hadden voor de ongerepte natuur. Vandaar dat velen van hen actief waren in de natuurbeweging. De beweging ontstond in Nederland in de negentiende eeuw vanuit de burgerij, hoewel ze in haar doelstellingen ook streefde naar educatie van de arbeidersklasse. Jac. P. Thijsse, een van de voormannen van die beweging, beschouwde de natuur vooral als een leerzame omgeving.¹⁰ Daarmee pasten de ideeën van deze beweging in het burgerlijke beschavingsoffensief, dat door historici als de negentiende-eeuwse variant van het maakbaarheidsdenken wordt gezien.¹¹ Thijsse en zijn medestanders streefden vooral naar behoud van de nog bestaande woeste natuur die aan het einde van de negentiende eeuw door de introductie van kunstmest en

9 Mariëtte Kamphuis, "De tuin is dood, leve de tuin," in *Maakbaar landschap: Nederlandse landschapsarchitectuur 1945-1970*, red. Marinke Steenhuis en Fransje Hooimeijer, 66-125 (Rotterdam: NAI Uitgevers, 2009), 68.

10 Zie bijvoorbeeld: Marga Coesèl, Joop Schaminée en Lodewijk van Duuren, *De natuur als bondgenoot: De wereld van Heimans en Thijsse in historisch perspectief* (Zeist: KNNV Uitgeverij, 2007).

11 Zie: Duyvendak en de Haan, *Maakbaarheid*; Karel, "De maakbaarheid van boer en gezin".

de daarmee gepaard gaande versnelde ontginningen dreigde te verdwijnen. Zij richtten in 1905 de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland op met als doel unieke natuur te conserveren voor het nageslacht. De vereniging adopteerde in dat zelfde jaar het Naardermeer, feitelijk een oude veenafraving, als eerste natuurreservaat in Nederland. Uniek waren zulke reservaten overigens niet. Yellowstone was in 1872 door het Amerikaanse Congres aangewezen als beschermd natuurgebied, maar wat betreft omvang en daardoor ook betekenis was het natuurlijk onvergelijkbaar met deze kleine Hollandse variant. Maar in beide gevallen stond de natuurbescherming centraal. Vanuit ruimtelijk perspectief was het erbij behorende landschap een gegeven. Niet het landschap, maar de daarin verkerende flora en fauna eisten alle aandacht op.

De natuurbeweging werd het organisatorisch middelpunt van het natuur-empathisch denken. De latere natuurontwikkelaars zijn dan ook schatplichtig aan haar. Natuurbeweging en recreatie vormden van meet af aan een twee-eenheid, hoewel de belangen niet altijd in elkaars verlengde lagen. Diegenen die bezig waren met behoud van natuur, dus zowel voor recreatieve doeleinden als redenen van natuurbescherming, verenigden zich in 1932 in de Contact Commissie inzake Natuurbescherming.¹² Deze bouwde een uitgebreid bestuurlijk en politiek netwerk op, dat haar in staat stelde effectief te lobbyen.¹³ Een van de verdienste van de Contact Commissie was dat zij in 1939 een lijst opstelde met bijzondere natuurgebieden die vanwege wetenschappelijke (biologische), recreatieve en esthetische redenen met voorzichtigheid moesten worden behandeld. De lijst vormde de basis voor de door de overheid ingevoerde Natuurbeschermingsbeschikking van 1940. De wetenschappelijk interessante gebieden moesten onaangetast blijven, omdat ze onvervangbaar waren. Bescherming was hier het belangrijkste doel. Bij de esthetische en recreatieve gebieden lag dat anders. Cultuurlandschappen waren voortdurend in verandering en dienden planmatig te worden beheerd, dus niet zozeer te worden behouden en beschermd in de strikte zin van het woord. Achteraf is de Natuurbeschermingsbeschikking dus niet alleen van belang voor het behoud van natuurgebieden, maar ook omdat het

12 Henny van der Windt, *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990* (Amsterdam/Meppel: Boom, 1995), 109-115.

13 Dorine van Hoogstraten en Marinke Steenhuis, "Natuur en landschapsbescherming," in *Maakbaar landschap: Nederlandse landschapsarchitectuur 1945-1970*, red. Marinke Steenhuis en Fransje Hooimeijer, 126-175 (Rotterdam: NAI Uitgevers, 2009), 129.

de basis legde voor bescherming van waardevolle gebieden als onderdeel van een ruimtelijke planologie.

Staatsbosbeheer, in 1899 door de overheid opgericht om productiebossen aan te leggen en te onderhouden, kreeg in die bescherming een belangrijke taak.¹⁴ Sinds 1915 gaf het advies bij de beplanting langs nieuwe rijkswegen, maar dit advieswerk werd uitgebreid naar alle cultuurtechnische werken en naar werkzaamheden in beschermde gebieden. Het was de afdeling Landschapsverzorging en Natuurbescherming binnen Staatsbosbeheer die met deze taak werd belast. Daartoe nam de organisatie ook steeds meer landschapsarchitecten in dienst, niet in de laatste plaats omdat de naoorlogse ruilverkavelingen het aantal cultuurtechnische werken enorm deden stijgen.

Van ruilverkaveling naar landschapsbouw

Het planmatig denken vormde een essentieel onderdeel in het maakbaarheidsdenken na de Tweede Wereldoorlog. Moderne planologie is een typisch Nederlands verschijnsel dat in 1929 werd geïntroduceerd door de geograaf J.M. de Casseres.¹⁵ Planologie had voordien vooral betrekking op de architectuur in de stedenbouwkundige context, maar vanaf De Casseres kreeg het een veel socialer, ruimtelijker en functioneler betekenis. Hij beschouwde planologie als 'de leer der organisatie van het ruimtelijk bestel der samenleving'. In het dichtbevolkte Nederland was een beperking tot de stedelijke ruimte niet langer zinvol. Daarom moest ook het platteland in de planning betrokken worden. Na de Tweede Wereldoorlog integreerde het planologisch denken vrij snel in het overheidsbeleid. In de zogenaamde nota's over de Ruimtelijke Ordening werd de inrichting van Nederland het centrale onderwerp. Aanvankelijk kenden ze een sterk demografische en economische gerichtheid, maar vanaf de tweede nota (1966) kwam er ook aandacht voor wat later de groene ruimte is gaan heten: platteland en natuur. Initieel vond hier ook een verschuiving plaats van het denken in termen van natuurbehoud naar de maakbaarheid van het landschap.

Het platteland was in de periode 1945-1975 vrijwel het exclusieve terrein van de landbouw. Boeren dreigden na de oorlog de slag op de

14 Jaap Buis en Jan-Paul Verkaik, *Staatsbosbeheer: 100 jaar werken aan groen Nederland* (Utrecht: Uitgeverij Matrijs, 1999), 167.

15 Koos Bosma, J. M. de Casseres, *de eerste planoloog* (Rotterdam: Uitgeverij 010, 2003), 44-45.

internationale markt van de buitenlandse concurrentie te verliezen. Het Ministerie van Landbouw besloot daarom een structuurpolitiek te voeren om de productieomstandigheden voor boeren te verbeteren. Belangrijkste element van dat beleid waren de ruilverkavelingen. In 1954 werd de oude ruilverkavelingswet uit 1924 vervangen door een nieuwe, die behalve een herverdeling van de percelen tot grote eenheden ook een rigoureuze ingreep in het landschap toestond: bouw van bruggen, slechten van houtwallen, aanleg van verharde wegen, dempen van sloten en vaarten. De modernisering van de landbouw, die al in de negentiende eeuw was begonnen met een geleidelijke mechanisering, kreeg mede door het overheidsbeleid een enorme impuls. Essentie van die modernisering was zowel een herordening van het landschap als – na 1960 – een adembenemende schaalvergroting in de landbouw. De boerderijen groeiden uit tot gespecialiseerde, haast fabrieksmatig functionerende bedrijven. Deze ontwikkeling impliceerde een ernstige belasting voor landschap en milieu.

Voor landschapsarchitecten vormde de ruilverkaveling een buitenkans om nieuwe ideeën in de praktijk te brengen. Zij beschouwden al vanaf de jaren veertig literatuur over het planologisch denken als verplichte kost. Zo adviseerde Roel Benthem, leidende kracht bij de afdeling Landschapsverzorging van Staatsbosbeheer, in 1943 zijn collegae kennis te nemen van de boeken van F. Bakker Schut (*Nationaal plan en streekplan*) en W.B. Kloos (*Het Nationaal Plan*).¹⁶ Op grond van de eerder genoemde Natuurbeschermingsbeschikking, die waardevolle natuurgebieden tegen de ruilverkaveling moesten beschermen, konden landschapsarchitecten ook adviezen geven over de herinrichting van ruilverkavelingsgebieden. Tot de jonge architecten die vlak na de oorlog in dienst traden bij Staatsbosbeheer behoorde Harry de Vroome, die toen ook al zijn sporen had verdiend als propagandist van de natuurbeschermingsgedachte en Nico de Jong, die zich vooral inzette voor een conceptuele en veranderingsgezinde benadering van de landschapsarchitectuur.¹⁷ De Jong had de wind mee, want aanvankelijk

16 F. Bakker Schut, *Nationaal plan en streekplan: verzameling voorschriften van een toelichting voorzien* ('s-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1943) en W.B. Kloos, *Het Nationaal Plan: proeve eener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland* (Alphen aan den Rijn: Samsom, 1939).

17 Marinke Steenhuis, "Landbouw en landschapsbouw. De landschapsarchitect en de ruilverkavelingen 1945-1970," in: *Maakbaar landschap: Nederlandse landschapsarchitectuur 1945-1970*, red. Marinke Steenhuis en Fransje Hooimeijer, 177-239 (Rotterdam: NAI Uitgevers, 2009), 180.

was de scheppende gedachte veel belangrijker dan de conserverende. Jan Bijhouwer, hoogleraar Tuin- en Landschapsarchitectuur te Wageningen waarschuwde dat Nederland een cultuursteppe zou worden als de ruilverkavelingen rigoureuus zouden worden doorgevoerd. Hij pleitte er dan ook voor om esthetische waarden te behouden, niet alleen door conservering, maar ook door het scheppen van harmonieuze landschappen.¹⁸ Dat beide doelen zich moeilijk lieten verenigen bleek in 1947 toen Staatbosbeheer de afdeling Landschapsverzorging en Natuurbescherming splitste in twee afzonderlijke diensten. De ontwerpcultuur kreeg daardoor een dominante positie en bezat die nog steeds toen de nieuwe ruilverkavelingen in 1954 van start gingen.

Het zijn vooral de moderne ruilverkavelingen die het kleinschalige cultuurlandschap in vrijwel heel Nederland hebben doen verdwijnen.¹⁹ Door de nieuwe verkaveling ontstonden grote percelen land die voor boeren eenvoudiger met machines konden worden bewerkt. In de jaren van de Wederopbouw moest alles wijken voor de productieverhoging in de landbouw en kwamen landschaps- en natuurzorg op de tweede plaats. Toch was er ook bij de ruilverkaveling wel enige aandacht voor de esthetische waarde van het nieuw te vormen landschap, hoewel dit vaak weinig met natuurbescherming te doen had. Waar landschapsverzorging en natuurbescherming voor de Tweede Wereldoorlog nog hand in hand gingen, dreigden zij daarna twee aparte entiteiten te worden.²⁰ De architecten die een ruilverkavelingsgebied stripten en van de grond af aan opnieuw wilden opbouwen, hadden de overhand. Zij maakten een nieuw cultuur- en natuurlandschap, want voor hen was natuur een middel en geen doel. Harry de Vroome behoorde niet tot deze groep, hoewel ook hij ruilverkavelingslandschappen ontwierp en inrichtte.²¹ Hij probeerde echter de bestaande structuren in het landschap te handhaven. Zo bewaarde

18 Gerrie Andela, *J.T.P Bijhouwer: grensverleggend landschapsarchitect* (Rotterdam: Uitgeverij 010, 2011).

19 Gerrie Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk: de heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland* (Bussum: THOTH, 2000); Simon van den Bergh, *Verdeeld land: de geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985* (Wageningen/Groningen: NAHI, 2004)

20 Rik de Visser, *Een halve eeuw Landschapsbouw: het landschap van de landinrichting* (S.l.: Uitgeverij Blauwdruk, 1997), 19-22.

21 H.J.J.C.M. van Blerck, *Bouwen aan het Drentse landschap: een spanningsveld tussen ontwerp en verzorging* (Groningen: REGIO-PROjekt Uitgevers, 1995).

hij bij de ruilverkaveling in het Drentse Bunne-Vries oude historische cultuurelementen van het brinkdorpenlandschap.²²

Ruilverkavelingen en urbanisatie hebben het Nederlandse landschap in enkele decennia rigoureus veranderd. Dat geldt zowel voor het cultuurlandschap, als de restanten onontgonnen grond die nog her en der te vinden waren. De ruilverkavelingen veranderden de schaalgrootte van het platteland en ontnamen de lokale gemeenschappen de greep op de vormgeving van hun directe omgeving. Dat laatste werd een overheidstaak. Toch werden de protesten daartegen pas indringend toen de natuurbeweging zich verenigde met de sterk gepolitiseerde milieubeweging. Het denken over milieu, inclusief landschap en natuur, veranderde in de jaren zeventig, mede onder invloed van het Rapport aan de Club van Rome. In de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, die ten tijde van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) verscheen, was de verschuiving naar meer aandacht voor de 'groene ruimte' al duidelijk merkbaar. Voor Den Uyl en de meeste van zijn ministers was het evident dat de westerse samenleving haar leefpatroon moest aanpassen en dat er meer aandacht moest komen voor de duurzaamheid, diversiteit en bescherming van het fysische milieu.²³ Natuur- en milieubeleid werden daarmee definitief onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Heroriëntatie in de jaren tachtig

Door hun ervaringen in ruilverkavelingsgebieden ontwikkelden de landschapsarchitecten visies op de mogelijkheden van het creëren van nieuwe landschappen. In 1977 dook het begrip landschapsbouw steeds nadrukkelijker op. Anders dan de traditionele landschapsverzorging, die vooral duidde op de aankleding van het nieuwe landschap, streefde de landschapsbouw naar het ontwerpen van nieuwe landschappen. De *Visie Landschapsbouw*, een uitgave van het toenmalige Ministerie van Landbouw en Visserij, stelde:

'De laatste decennia zijn tempo en schaal van de veranderingen sterk toegenomen door de technische en economische mogelijkheden, de grote bevolkingsgroei, de gestegen welvaart en de daarmee gepaard gaande behoeften. De tijd ontbreekt voor een natuurlijke ontwikkeling van het

22 Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 198.

23 *Derde Nota over de Ruimtelijke ordening. Deel 3: Nota Landelijke Gebieden* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1977), 67.

landschap. Daarom is een bewuste ontwikkeling en beheer van het landschap noodzakelijk geworden.²⁴

In de *Visie Landschapsbouw* werd het oude concept van natuurbehoud definitief op de helling geplaatst. Herstel van oude cultuurlandschappen kreeg een prominente plaats, maar het ging niet om een musealisering van het landschap. Nadrukkelijk moest ook vernieuwing haar plaats verwerven en daarmee werd de weg geopend tot het creëren van nieuwe natuurlijke landschappen.

Doordat andere belanghebbenden, zoals recreatieondernemers, natuurbeschermers en projectontwikkelaars steeds meer hun deel van het platteland opeisten, verloor de landbouw vanaf eind jaren zestig zijn monopolie op het platteland. Daarbij groeide vooral de animositeit tussen boeren en natuurbeschermers. Pogingen om beider belangen te verenigen – zoals in de *Relatienota* (1977), die boeren financieel compenseerde als ze als natuurbeheerder optraden – waren aanvankelijk weinig succesvol. In 1982 werd het beheer over de sectoren natuur en recreatie overgeheveld van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) naar het Ministerie van Landbouw en Visserij. Boeren en natuurbeschermers kwamen daardoor in hetzelfde ‘hok’ te zitten, wat aanvankelijk niet erg succesvol was.²⁵ In 1985 werd in een nieuwe Landinrichtingswet – die de oude Ruilverkavelingswet uit 1954 verving – de multifunctionaliteit van het platteland bevestigd. De nieuwe benadering veranderde het platteland in een ‘arena’ waar de verschillende groepen wisselende coalities smeedden om hun onderlinge strijd uit te vechten, en waarbinnen de belangentegenstelling tussen boeren en natuurbeschermers het meest nadrukkelijk aanwezig was.²⁶ Daarmee werd de planning van de plattelandsruimte vooral een strijd om de ruimte. De belangen van de boeren richtten zich op behoud van controle over het land, dat in tijden van economische slapte zo nodig ten dienste kon worden gesteld aan natuurbeheer. De natuurontwikkelaars probeerden aan de hand van hun eigen visies de ecologisering van het landschap vorm te geven, maar stuitten daarbij op het verzet van boeren en soms ook recreatieondernemers en projectontwikkelaars.

24 *Visie Landschapsbouw* (’s-Gravenhage: Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977).

25 N. Kroes e.a., *Op weg naar een groene balans: rapport van de commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (’s-Gravenhage, 1992) 5-14.

26 H. Hetsen, “Kenniss voor plattelandsvernieuwing,” *Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw* afl. 12, 2 (1997): 113-117.

Beleidsmatig worden sinds 1988 drie belangrijke natuurvisies onderscheiden: de klassieke natuurbeschermingsvisie (arcadische natuurvisie), de functionele natuurvisie en de natuurontwikkelingsvisie (wildernisnatuurvisie).²⁷ De klassieke natuurbeschermingsvisie, sterk verbonden met de Nederlandse natuurbeweging, accentueert vooral diversiteit en zeldzaamheid. De klassieke visie legt haar referentiepunt rond 1880, vóór de invoering van de kunstmest. Het samenspel tussen cultuurgebied (landbouw) en onontgonnen grond is hier van essentieel belang. Feitelijk gaat het om het behoud van cultuurhistorische landschappen. In de functionele natuurvisie streeft men naar een verbinding van natuur, recreatie, fysische productie en landschapskwaliteit. Natuur moet overal aanwezig zijn, maar niet noodzakelijkerwijs in de vorm van natuurreservaten. Daarmee keert zij zich tegen de klassieke natuurvisie, waarin conservering een hoofdelement is. De integratie van landbouw en natuur wordt daarentegen bevorderd, waarbij de natuur ten opzichte van de landbouw meer ruimte moet krijgen. De natuurontwikkelingsvisie stelt de natuur zonder de mens centraal, dat wil zeggen dat natuur zich in reservaten zonder ingrijpen van de mens moet kunnen ontwikkelen. Het ideaalbeeld is de natuur zoals die voor het verschijnen van de mens bestond, oftewel de oernatuur. Aangezien dit soort gebieden in Nederland verdwenen zijn, dienen ze opnieuw ontwikkeld te worden en wel op grond van historische ecologische kennis.

Aanvankelijk legde de overgang naar het Ministerie van Landbouw de natuurbeschermers geen windeieren, want ze slaagden erin via het *Natuurbeleidsplan* (1989) in 1990 de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) voor Nederland te introduceren.²⁸ Deze EHS moest de natuur een volwaardige plek geven in de ruimtelijke verdeling van Nederland. De overheid stelde vanaf 1989 een stelsel van Nationale Parken in. Nationale Parken zijn gebieden van ten minste duizend hectare omvang die een bijzondere flora en fauna kennen. In totaal twintig erkende Parken, waarvan de Hoge Veluwe en de Veluwezoom al uit de jaren dertig van de twintigste eeuw stammen, worden tegenwoordig beheerd als bijzonder natuurgebied die ook voor toeristen toegankelijk zijn. Daarnaast kent

27 A.R. van Amstel e.a., *Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling: knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen* (Rijswijk: Raad voor Milieu en Natuuronderzoek, 1988), 8-25.

28 *Natuurbeleidsplan: regeringsbeslissing* ('s-Gravenhage: Ministerie van LNV, 1990); *Visie landschap; beleidsvoornemens* ('s-Gravenhage: Ministerie van LNV, 1990).

Nederland nog ruim 280 andere kleine en grote natuurgebieden. Begin jaren negentig besloot de overheid dat de bestaande natuurgebieden en parken via zogenaamde robuuste zones met elkaar verbonden moesten worden. Een ree zou dan bij wijze van spreken vanuit Zeeuws-Vlaanderen tot in Oost-Groningen kunnen lopen zonder in contact te komen met de (door mensen) bewoonde wereld. Spoorlijnen en wegen moesten daartoe overspannen worden met ecoducten en boeren zouden delen van hun landbouwgrond moeten afstaan ten behoeve van de aan te leggen verbindingzones. De verbinding tussen natuurgebieden moest ook de biodiversiteit vergroten. De aanname dat deze vorm van maakbaarheid effectief was, baseerden de plannenmakers op een theorie van de Amerikaanse biologen Robert MacArthur en Edward Wilson, die in hun boek *The theory of island biogeography* (1967) aantoonde dat hoe groter een eiland was en hoe dichter dat bij een continent lag, hoe groter de biodiversiteit was.²⁹ Onderzoek liet zien dat dit ook gold voor natuurgebieden op het vasteland. Het laat zich raden dat dit project niet goedkoop was. Bovendien bleef het verzet vanuit de landbouw groot, zeker toen na 2000 de prijzen van landbouwproducten weer in de lift kwamen.

De EHS, die in 2018 tot stand gebracht zou moeten zijn, werd ingepast in de Europese regelgeving met betrekking tot Natura 2000. Dit Europese beleid legt vooral de nadruk op het grensoverschrijdende karakter van natuurgebieden. In totaal omvat de EHS 728.500 hectare, waarvan in 2010 nog ruim 125.000 hectare moest worden gerealiseerd. De EHS moet in de eerste plaats beschouwd worden als een plan om natuur meer ruimte te geven. Pas in de tweede plaats komt de vraag hoe de natuur in de verschillende gebieden geconserveerd of ontwikkeld moet worden. De te verbinden natuurgebieden zijn nogal divers van aard en worden ook op sterk onderscheiden manier beheerd, zo men wil gemaakt. Niemand kan exact voorspellen hoe de onderlinge verbinding uiteindelijk zal uitpakken voor de natuur zelf. Aangezien de EHS echter vooral een antwoord is op de vraag hoe Nederland ruimtelijk moet worden ingedeeld, is de vraag over 'maakbare natuur' minder relevant.

29 Dort Bouwman en Jan-Paul Rosenberg, *Publiek geheim: Het succes van de EHS* (S.l.: Nationaal Groenfonds e.a., 2010), 9-10.

Nawoord

In 2010 maakte de kersverse staatssecretaris Bleker een einde aan de verdere realisering van de EHS. Het mag evident zijn dat bezuinigingen hieraan ten grondslag lagen, maar in het aan het begin van dit artikel aangehaalde interview voegde Bleker er ook een inhoudelijke reden aan toe, namelijk het veronderstelde overdreven geloof in de maakbaarheid van de natuur. De gedachte van een 'maakbare natuur' heeft in Nederland vanaf einde negentiende eeuw, met de opkomst van de natuurbeweging, langzaam wortel geschoten. Aanvankelijk stond natuurbehoud centraal, maar gezien de snelle verdringing van het woeste landschap in het begin van de twintigste eeuw en de rigoureuze verandering van het historische cultuurlandschap door de naoorlogse ruilverkaveling, is het creëren van nieuwe en verloren gegane natuur steeds belangrijker geworden. Tegenwoordig is dit in de natuurontwikkelingsvisie nog steeds een zeer belangrijk element. Door het uitzetten van otters, bevers en andere verdwenen inheemse soorten hoopt men iets van de oude biodiversiteit te herstellen. Dit soort maakbaarheidsexperimenten wordt vaak ter discussie gesteld, soms omdat ze mislukken en soms omdat ze illusies lijken na te jagen. Maar deze discussies verhullen tegelijkertijd waar het, ook vanuit een historisch perspectief, om gaat. Niet de natuur *sec* staat voorop, zoals dat in grote natuurgebieden elders in de wereld vaak wel geldt, maar de functionele ruimtelijke indeling van het land. Daarna volgt pas de vraag over de wijze waarop allerlei vormen van natuur (behoud, reconstructie of vernieuwing) daarbinnen kunnen worden verwerkelijkt. Daardoor is natuurontwikkeling in de eerste plaats een strijd om de beperkte ruimte en in de tweede plaats een strijd om een gedeelte van die ruimte op andere dan op economische rendementscijfers gebaseerde principes in te richten. De vraag hoe de natuur kan worden ingepast in het cultuurlandschap van Nederland leidt tot de paradox dat natuurlandschap in Nederland goed en wel beschouwd ook cultuurlandschap is geworden.