

# **Natuurbeleid dat verder gaat ....**

**advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid**

Publicatie RLG 98/8



## **Natuurbeleid dat verder gaat ....**

**advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid**

september 1998



## voorwoord

In het voorliggende advies staat de kwaliteit van natuur centraal: naar welke kwaliteiten wordt gestreefd of moet worden gestreefd? En wat is daarvoor nodig? In hoeverre sluit het huidige natuurbeleid - geformuleerd in het Natuurbeleidsplan 1990 - nog steeds voldoende aan op de wensen van nu? De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de raad gevraagd te adviseren over deze en daarmee samenhangende vragen. Hij deed dat mede naar aanleiding van het feit dat het Natuurbeleidsplan nu aan een eerste evaluatie toe is - en spoedig ook het Structuurschema Groene Ruimte - en in 1997 de eerste Natuurverkenning verscheen.

Natuur en kwaliteit zijn brede begrippen die verschillend worden gebruikt. Onder natuur kunnen mensen zon, zee en wind, maar ook tuin en kamerplanten verstaan. Dit advies is toegespitst op natuur, bos en landschap in meer strikte zin: de levende natuur. Het begrip kwaliteit wordt zo mogelijk nog diverser ingevuld, maar een algemeen kenmerk daarvan is dat zij altijd door ménsen wordt toegekend, dus subjectief is. Het begrip is hier toegespitst op verscheidenheid (biodiversiteit) en landschapsvorming: verscheidenheid in soorten en levensgemeenschappen in de brede betekenis van zowel de intrinsieke waarden van de natuur als gebruiks- en belevingswaarden.

Hoewel dit advies is gevraagd dóór en gericht áán de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, gaat het ook veel anderen aan. Immers, het plannen, uitwerken, vormgeven en invullen van natuurkwaliteit geschiedt op verschillende bestuurlijke niveaus en ook door vele anderen dan overheden: natuurorganisaties, grondeigenaren en -beheerders, boeren, bewoners van stad en land en hun organisaties en deskundigen. De raad beveelt het advies daarom ook in de aandacht van die vele anderen aan.

*De raad heeft aan het advies de titel 'Natuurbeleid dat verder gaat...' meegegeven. Daarmee wil hij het tweeledig karakter van het advies tot uitdrukking brengen. Het beleid moet verder gaan in de zin van dóórgaan, omdat veel van de bestaande en nog steeds relevante doelen nog niet zijn bereikt. Maar het beleid moet ook verder gaan in de zin van het opnemen van aanvullende doelstellingen, waarmee meer aansluiting kan worden gevonden met de samenleving en het brede spectrum aan wensen en verwachtingen dat men daar van de natuur heeft.*

Ten behoeve van de voorbereiding van het advies is een door de raad ingestelde werkgroep actief geweest en zijn daarnaast gesprekken gevoerd met andere deskundigen. De voorbereiding vond plaats onder leiding van mevrouw drs. H.L. Blok, lid van de raad. De volledige raad is steeds bij de voorbereiding betrokken geweest en heeft uiteindelijk op 17 september 1998 het advies zoals dat thans voor u ligt vastgesteld.



## inhoudsopgave

	<i>samenvattend advies</i>	9
1	<i>inleiding</i>	15
	1.1 aanleiding en adviesaanvraag	
	1.2 ontwikkelingen in het natuurbeleid	
	1.3 probleemstelling en opzet van het advies	
2	<i>de maatschappelijke vraag naar natuur</i>	19
	2.1 historisch perspectief	
	2.2 betekenis en functies van de natuur	
	2.3 de vraag naar natuur	
3	<i>beoordeling van het huidige natuurbeleid</i>	23
	3.1 uitgangspunten voor beoordeling	
	3.2 inhoud en voortgang van het natuurbeleid	
	3.3 draagvlak: acceptatie van het beleid in de samenleving	
	3.4 de doelen: aansluiting tussen behoefte en beleid	
	3.5 de middelen: flexibiliteit en benutten van nieuwe kansen	
4	<i>uitgangspunten voor de volgende fase van het natuurbeleid</i>	29
	4.1 verbreding natuurdoelen nodig	
	4.2 spanning in de beleidsdoelen als structureel accepteren	
	4.3 spanning in de uitvoering minimaliseren	
	4.4 het lokale uitvoeringsproces verbeteren	
	4.5 de overheid: optreden wijzigt, verantwoordelijkheid blijft	
	4.6 aandachtspunten voor de komende evaluatie van het natuurbeleid	
	4.7 een nieuwe nota, mits ....	
5	<i>voorstellen voor beleid en uitvoering</i>	37
	5.1 verbreding operationaliseren met behulp van criteria	
	5.2 concrete regionale kwaliteitsniveaus formuleren	
	5.3 doelen centraal stellen en monitoring daarop aanpassen	
	5.4 uitruilbaarheid van natuurdoelen aangeven	
	5.5 flexibel omgaan met hectare-taakstellingen	
	5.6 betrokkenheid een concrete impuls geven	
6	<i>aanbevelingen</i>	47
	6.1 aanbevelingen voor de volgende fase van het natuurbeleid	
	6.2 voorstellen voor beleid en uitvoering	

## bijlagen

1	<i>adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</i>	51
2	<i>samenstelling van de werkgroep</i>	53
3	<i>geraadpleegde literatuur</i>	55





## **samenvattend advies**

### **(1) aanleiding, context en adviesaanvraag**

Het huidige natuurbeleid, verwoord in het Natuurbeleidsplan 1990, is sterk gericht op de aan soorten en levensgemeenschappen toegekende intrinsieke waarde. Maar de natuur vermaatschappelijkt: zij is ook om van te genieten en te gebruiken. Tegen de achtergrond van aanstaande evaluatie van het Natuurbeleidsplan en de eerste, in 1997 gepubliceerde Natuurverkenning, heeft de minister van LNV de raad gevraagd om een advies over 'de kwaliteit van natuur'. De juist verschenen Natuurbalans 1998 laat zien dat het onderwerp sindsdien niet aan belang heeft ingeboet.

Het aantreden van het nieuwe Kabinet geeft aan de adviesaanvraag een extra dimensie. Immers, de regering wil meer inzetten op kwaliteit en stelt in de Regeringsverklaring - in overeenstemming met eerdere adviezen van de raad - dat 'een evenwichtige ruimtelijk-economische ontwikkeling betekent dat er voldoende geïnvesteerd moet worden in landschappelijke kwaliteit'. Deze verklaring, gevoegd bij het voornemen om de Nota Dynamiek en Vernieuwing te actualiseren, schept hoge verwachtingen en noodzaakt tot een nadere overweging hoe daaraan invulling te geven.

### **(2) de maatschappelijke vraag naar natuur**

Bij de waarde en betekenis van de natuur staat men niet dagelijks stil: het valt in de gevaarlijke categorie van vanzelfsprekendheden. Maar voor het beantwoorden van de vraag naar welke natuur wij streven, hoeveel en waar en op welke manier, moeten we ons wél realiseren dat natuur een waarde op zich én voor de mensen is, dat natuur (met recreatie) óók een aanzienlijk economisch belang vormt en dat natuur een noodzakelijk 'contergewicht' is, in de stad en daarbuiten. Aan natuur wordt een intrinsieke waarde toegekend, maar zij heeft ook belevings- en gebruikswaarden: in de ecologische hoofdstructuur én daarbuiten. Naarmate de verstedelijking in ons land onvermijdelijk voortschrijdt, zal aan deze waarden een groter belang worden gehecht en de 'vraag' naar natuur toenemen, hetgeen nu ook door het Kabinet wordt onderkend.

Individuele mensen hebben echter een verschillende kijk op de natuur en hun wensen en verwachtingen zijn voortdurend in ontwikkeling. Zowel de intrinsieke als de gebruiks- en belevingswaarde van de natuur blijken daarbij belangrijk. De opdracht voor het beleid is dan om aan die toenemende en diverse vraag tegemoet te komen, zónder de duurzaamheid en de continuïteit in de zorg voor bestaande natuur en intrinsieke waarden in gevaar te brengen en daarvoor ook lokale steun en medewerking te verwerven.

### **(3) beoordeling van het huidige natuurbeleid**

#### ***inhoud, voortgang en draagvlak van het beleid***

De resultaten van het natuurbeleid zijn tegelijk bemoedigend en een reden tot zorg. Het natuurareaal neemt voor het eerst weer toe, maar de soortenrijkdom neemt nog af, zij het minder snel. Een belangrijk onderdeel van het natuurbeleid, de ecologische hoofdstructuur, blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren. Verbindingszones functioneren onvoldoende voor weinig mobiele soorten, de begrenzing is nog niet afgerond en in het westen blijven de aankopen voor natuurontwikkeling achter. Zonder extra inspanningen zullen de doelstellingen niet tijdig worden gehaald.

Voor de natuur is het draagvlak de laatste jaren gegroeid, maar het natuurbeleid is nog onvoldoende in zijn maatschappelijke, ruimtelijke en culturele context geplaatst. Vooral de uitvoering van de ecologische hoofdstructuur geschiedt nog teveel als afzonderlijk project. Bij de concrete invulling en uitvoering op lokaal niveau worden projecten vaak niet herkend als de vervulling van de verwachtingen. In het uitvoeringsproces schuilt dus een belangrijk probleem.

Door verschillen in de ruimtelijke en de tijdsschaal waarop afwegingen worden gemaakt is dit gedeeltelijk structureel, maar het heeft ook te maken met de mensen en instrumenten die bij de uitvoering een rol spelen.

#### ***de doelen: de aansluiting van behoefte en beleid***

Het maatschappelijk debat gaat steeds meer over de 'kwaliteit van de leefomgeving'. Natuurkwaliteit in de zin van de intrinsieke waarde van natuur is daarvan slechts een onderdeel. Om de natuur breder en relevanter te doen zijn voor die maatschappelijke discussie, moet zij dus ook breder worden gedefinieerd, met als kern beleving en gebruik. Natuur in 'witte gebieden', in combinatie met andere functies, is daarvoor ook van belang. Deze ontwikkeling, nu ook gemarkeerd in de Regeringsverklaring, dateert van na de vaststelling van het Natuurbeleidsplan, dat daardoor niet meer een volledig passende vertaling is van de maatschappelijke vraag.

#### ***de middelen: flexibiliteit en het benutten van nieuwe kansen***

Het benutten van nieuwe ervaringen en kansen voor natuur laat nog te wensen over, al zijn er de laatste jaren veel praktische aanzetten. Bij de uitvoering van het bestaande beleid moet meer ruimte worden geboden voor lokale inbreng en afwegingen. Dat vraagt om een andere aansturing en opstelling van overlegpartners, het geven van zicht op en mandaat vóór onderhandelingsruimte en om het ontwikkelen en zorgen voor praktische instrumenten en middelen. Daarnaast moet in het beleid meer ruimte komen voor initiatieven in combinatie met andere functies, want in en om de steden, in landbouwgebieden en in relatie met bedrijven, water en waterkwaliteit liggen nog veel onbenutte mogelijkheden om de kwaliteit van natuur te verhogen.

### **(4) uitgangspunten voor de volgende fase van het natuurbeleid**

#### ***uitgangspunt 1: verbreding natuurdoelen nodig***

Er is geen reden om de bestaande doelen en ambities - vooral voor intrinsieke waarden - te verlaten, maar wel moet tegelijk een verbreding van het beleid naar belevings- en gebruikswaarde plaatsvinden. Dus niet in plaats van, maar als aanvulling op. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de toenemende vraag naar natuur en de diversiteit daarin en wordt tegelijk het draagvlak verstevigd voor het bestaande natuurbeleid voor de intrinsieke waarden. Deze verbreding is aan de orde in natuurgebieden én daarbuiten, in combinatie met andere functies.

#### ***uitgangspunt 2: spanning in de beleidsdoelen als structureel accepteren***

De vraag naar beleefbare en bruikbare natuur dichtbij is divers en omdat niet alles overal kan, zit daar al een zekere spanning in. Vooral echter zal er een blijvende spanning zijn tussen de actuele, zich ontwikkelende vraag en de bestaande beleidsdoelen voor intrinsieke natuurwaarden en de langere termijn. Daarom zullen keuzen soms noodzakelijk zijn. Beleidsdoelen gericht op intrinsieke waarden en de langere termijn vragen continuïteit in bestuur en inzet van instrumenten en daarmee soms ook om maatregelen op lokaal/regionaal niveau die daar als 'lasten' worden ervaren, terwijl de 'lusten' vooral op (inter)nationaal niveau genoten worden, en wellicht ook pas veel later.

#### ***uitgangspunt 3: spanning in de uitvoering minimaliseren***

In veranderende situaties - zoals nu bij het verbreden van doelen en het geven van meer ruimte aan de regio in het uitvoeringsproces - kunnen deelnemers aan overleg met verschillende verwachtingen aan tafel zitten. Rijksvertegenwoordigers kunnen volharden in een sterk bepalende rol die veel verder gaat dan op grond van beleidsdoelen nodig is, al dan niet in de veronderstelling dat zij daarop ook worden 'afgerekend'. Ook bij vertegenwoordigers van landelijk werkende organisaties (landbouw, natuur, recreatie) kan dit effect optreden. De lokale inbreng kan zo (onnodig) worden gefrustreerd en leiden tot een opstelling waarbij geen enkele beleidsrichtlijn meer als uitgangspunt wordt geaccepteerd. Alle deelnemers aan een dergelijk proces moeten zich daarom (kunnen) bepalen tot de wérkelijk te bereiken doelen en de plaatselijke mogelijkheden daarvoor.

#### ***uitgangspunt 4: het lokale uitvoeringsproces verbeteren***

Plannen en projecten worden nog teveel gepresenteerd of ervaren als opgelegd, terwijl feitelijk alleen (een deel van) de te realiseren doelen echt bindend zijn. En als in die doelen zelf al geen

keuzeruimte zit - en die kan worden uitgebreid door uitrust van doelen mogelijk te maken - dan toch zeker in de wijze van realisering, inclusief de ruimtelijke vertaling.

Meedenken en -beslissen in de regio en het in dit vroege stadium inschakelen van opinieleiders zorgt - ook als het gaat om nationale, op het eerste oog weinig flexibele doelen - voor betrokkenheid en dat (ook) wordt uitgegaan van de eigen kwaliteiten en potenties van het plangebied. Uitvoering van beleid betreft overigens zowel planvorming als beheer, en het werkgebied omvat natuurgebieden én het enorme areaal niet-natuurgebied met al zijn potenties voor de natuur. Nieuwe methoden moeten hier de kans krijgen en alle partners als zodanig worden erkend en betrokken.

#### **uitgangspunt 5: optreden overheid wijzigt, verantwoordelijkheid blijft**

Sinds de vaststelling van het Natuurbeleidsplan is de rol van de overheid bij het natuurbeleid niet onbesproken en zijn de verhoudingen tussen rijk en provincies door de decentralisatie-impuls veranderd. Ook hóe de overheid optreedt is onder invloed van de maatschappelijke opvattingen in beweging: van regels en wettelijke bepalingen naar overleg en consensus op allerlei niveaus. Een dilemma tekent zich af. De overheid heeft - namens zijn burgers - een opdracht te vervullen voor de natuur, maar bij de uitvoering in concrete situaties worden vraagtekens geplaatst bij zijn bevoegdheden of instrumenten. De raad meent dat deze bestuurlijke ontwikkelingen moeten leiden tot veranderingen in de uitvoering en in de rolverdeling tussen bestuurslagen, maar dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de noodzakelijke continuïteit en zekerheid - waar onder ook het garanderen van de middelen - niet wijzigt. Overigens ontslaat dit individuele burgers en maatschappelijke organisaties niet van hun eigen verantwoordelijkheden.

#### **uitgangspunt 6: de komende evaluatie van het natuurbeleid goed benutten**

In aanvulling op het voorgaande pleit de raad bij de evaluatie van het natuurbeleid voor:

- opnemen behoud/herstel van de abiotische condities (voor natuurdoel) in de hoofddoelstelling;
- een extra impuls voor de ecologische hoofdstructuur: begrenzing, middelen en tijdpad;
- niet verwarren van kritiek op uitvoeringspraktijk met de ambitie en koers van het natuurbeleid;
- doorwerking van het natuurbeleid en concrete natuurdoelen in andere beleidsterreinen;
- toepassing van bestaand instrumentarium in relatie tot de ontwikkeling van nieuw;
- prioriteit voor kust, duinen, open veenweide- en kwelgebieden;
- in samenspraak formuleren van de betekenis van het 'witte gebied' en van natuurdoelstellingen in combinatie met andere functies;
- voor landschappen - inclusief cultuurhistorie - toetsbare taakstelling en middelen geven;
- buiten de ecologische hoofdstructuur verbindingzones of groene dooradering realiseren voor weinig mobiele soorten als amfibieën, reptielen en ruimte voor weidevogels, ganzen en zwanen.

#### **uitgangspunt 7: een nieuwe nota, mits...**

Een geheel nieuwe nota voor 'het natuurbeleid' zou de raad toejuichen, maar alléén als daarin een inhoudelijke en bestuurlijke integratie tot stand komt van het huidige beleid voor natuur, landschap (inclusief cultuurhistorie), bos en wildbeheer, alsmede (delen van) het recreatie- en visserijbeleid. Dat zou leiden tot duidelijkheid en consistentie in dit brede beleidsveld en tevens een betere aansluiting bewerkstelligen met de brede maatschappelijke opvatting van 'natuur'.

In een dergelijke nota zou - naast de verbreding van natuurdoelen en de flexibilisering van de uitvoering - de structurele rol van agrarisch natuurbeheer moeten worden erkend en lijnen uitgezet naar (nog verdere) functiekoppeling en de daarbij behorende partners en brede instrumenten.

## **(5) voorstellen voor beleid en uitvoering**

Zoals hiervoor duidelijk werd is **verbetering van het uitvoeringsproces** gewenst. Hoewel er altijd enige spanning zal zijn tussen nationaal beleid - welk dan ook - en lokale realisering daarvan, kan een open en zorgvuldig proces - met daarbij de beschikbaarheid van concrete doelen, afwegingsruimtes en bruikbare hulpmiddelen - dat probleem sterk reduceren. Daarom doet de raad hierna voorstellen voor verhelderingen, afwegingscriteria en hulpmiddelen, waarbij hij aantekent dat ook de persóón die ze hanteert belangrijk is.

Degenen die - al dan niet namens overheden of grote organisaties - bij het uitvoeringsproces zijn betrokken, moeten de juiste positie kiezen. Vanuit het rijk is beslistheid geboden bij het aangeven van de minima (en dan in termen van doelen, niet uitwerkingsvormen) maar terughoudendheid op overige punten. Vertegenwoordigers van grote organisaties moeten eenzelfde flexibiliteit tonen, terwijl van mensen uit de streek verwacht mag worden dat zij de minimale nationale richtlijnen als uitgangspunt willen nemen.

Ook moet er voldoende tijd en ruimte zijn. Het gaat niet aan dat de overheid - geconfronteerd met klachten over stroperigheid - juist op die onderdelen van het beleidsproces 'bezuinigt' waar de plaatselijke bevolking een belangrijke inbreng kan hebben. Haastige spoed is hier niet goed.

#### **voorstel 1: verbreding operationaliseren met behulp van criteria**

Verbreding van het natuurbeleid betekent dat ook de doelen voor gebruiks- en belevingswaarde van natuur concreet benoemd en ingevuld worden. Zoals de internationale betekenis, bedreigdheid en zeldzaamheid zijn benoemd in de 'itz-criteria' - waarmee prioritaire soorten en ecosystemen worden vastgesteld - zo zou dat ook voor belevings- en gebruikswaarden moeten gebeuren. Aldus kan de beleidsverbreding worden vertaald in doelen, afwegingen, maatregelen en monitoring.

De criteria voor gebruiks- en belevingswaarde moeten op soort- en op ecosysteemniveau worden beschreven en worden gezocht in de richting van: identiteit, diversiteit, herkenning/herkenbaarheid, functionaliteit, potentie, economisch gebruik, bereikbaarheid, interferentie en sturende werking. Voor de verdere operationalisering zijn trefwoorden - mogelijke kwantitatieve of kwalitatieve parameters - noodzakelijk. Een eerste aanzet geeft de raad in paragraaf 5.1.

#### **voorstel 2: concrete regionale kwaliteitsniveaus formuleren**

Abstracte beleidstermen zoals EHS en WCL's zijn niet voor iedere burger even relevant of bekend, laat staan motiverend voor betrokkenheid bij het beleid. De eigen omgeving is dat wél en het meedenken over wat er zou moeten (doelen rijksbeleid) en wat er zou kunnen in de eigen regio kan daarom tot een sterke betrokkenheid leiden. Zo kunnen overheden hun stimulerende rol versterken: door de aanzet te geven dat per regio wordt gekomen tot het bespreken en formuleren van een eigen minimaal en gewenst niveau van natuurkwaliteit, en als afgeleide: kwantiteit. Het 'minimum'-niveau is dan de eigen vertaling van het vastgestelde (rijks)natuurbeleid, en buiten natuurgebieden dus niet meer dan een eigen aanname. Het 'gewenste' niveau heeft altijd slechts het karakter van een motiverende basis voor overleg en actie. Zo kan een optimale afstemming tot stand komen met de mogelijkheden van het gebied, ook in sociaal opzicht.

#### **voorstel 3: doelen centraal stellen en monitoring daarop aanpassen**

Het is van belang in een regio steeds de te realiseren doelen centraal te stellen en niet in een vroeg stadium hectare-claims te leggen. Dat betekent ook dat beheers- of eigendomssituaties noch bepaalde concrete realiseringsvormen van de gewenste doelen een uitgangspunt moeten vormen. Voor het realiseren van kwaliteitswinst moet ook worden afgewogen of die het beste kan worden gerealiseerd met een hoge kwaliteit op een kleine oppervlakte (natuurgebied), of met een kleinere kwaliteitstoename op een gróte oppervlakte (niet-natuurgebied). Van rijk en grote organisaties wordt zo een andere houding gevraagd: niet de maximale maar de minimale 'eisen' op tafel te leggen en mee te denken over de wijze van realisering, inclusief de mogelijke rol van particuliere eigenaren en anderen. Daarbij kan ook gesproken worden over 'uitruil' van natuurdoelen en hectares, binnen dan wel tússe projecten.

Voor het volgen van de féitelijke ontwikkeling is goede *monitoring* nodig. Bij evaluaties moeten ook verbeteringen die niet direct gevolg zijn van beleidsmaatregelen worden betrokken en 'afgeboekt' van de taakstelling voor een gebied. Het gaat immers om het bereiken van de natuurdoelen. Waar bovendien een verbreding van het natuurbeleid leidt tot aanvullende doelen en betrokken partijen, vergt dat een navenante verbreding en verdieping van de monitoring

#### **voorstel 4: uitruilbaarheid van natuurdoelen aangeven**

Bij aanvang van projecten in het kader van de uitvoering van het natuurbeleid is in beginsel altijd sprake van bepaalde ter plaatse te realiseren doelen, uitgaande van het Natuurbeleidsplan. Deze zijn uitgedrukt in soorten of in natuurlijke processen en omstandigheden.



Maar uiteindelijk gaat het om de natuurkwaliteit die daarmee bereikt wordt, en ook met verschillende natuurdoelen kunnen soms vergelijkbare kwaliteiten worden bereikt. Zo zijn natuurdoelen soms - maar niet zonder meer en altijd - uitruilbaar, afhankelijk van de lokale situatie en de doelen die in het geding zijn. Het aangeven van deze uitruikbaarheid is voor lokale processen belangrijk omdat daarmee (a) de vrijheden worden bepaald en (b) de gebondenheid wordt toegelicht en beargumenteerd. Hieronder wordt de belangrijkste afweging weergegeven voor uitruil van doelen voor soorten. Voor natuurlijke processen geldt een vergelijkbare afweging.

#### VOORBEELD: UITRUIL VAN DOELEN VOOR SOORTEN

alle soorten, excl. doel- en rode lijst-soorten	uitruil in principe <u>wel</u> mogelijk, via waardenvergelijking van de itz- én de belevings- en gebruikswaarden	<u>extra</u> mogelijkheden bij locatieruil
doelsoorten (excl. rode lijst)	uitruil in principe <u>wel</u> mogelijk, via waardenvergelijking van de itz-waarden van de betrokken soorten	<u>extra</u> mogelijkheden bij locatieruil
rode lijst-soorten	uitruil (binnen één project) in principe <u>niet</u> mogelijk	<u>wel</u> mogelijkheden bij locatieruil

#### **voorstel 5: flexibel omgaan met hectare-taakstellingen**

De uitbreiding van het natuurareaal en het aanbrengen van een ruimtelijke samenhang vormt een belangrijke doelstelling van het Natuurbeleidsplan. Hiermee zijn hectares gemoeid. De doelstelling van het realiseren van natuurkwaliteit - in termen van biodiversiteit en na verbreding ook gebruiks- en belevingswaarde - is echter niet altijd en zonder meer aan hectares gebonden. De raad is van mening dat de totale nationale taakstelling in hectares gehandhaafd moet blijven, maar bij de lokale uitvoering steeds worden nagegaan wát voor het betreffende gebied het te bereiken doel is. Indien daarbij dan minder hectares worden gerealiseerd dan de 'hectare-taakstelling' voor dat gebied, moet de mogelijkheid bestaan om de overige hectares elders te realiseren, binnen of buiten de eigen regio. De betreffende regio heeft echter wel de verantwoordelijkheid deze 'ruil' daadwerkelijk te concretiseren.

#### **voorstel 6: betrokkenheid een concrete impuls geven**

De raad bepleit een impuls voor het motiveren, betrekken en informeren van de potentiële betrokkenen bij het uitvoeringsproces. Dat proces is zó afhankelijk van deze betrokkenheid en geïnformeerdheid dat het verantwoord is hiervoor een budget, een 'fonds voor betrokkenheid' beschikbaar te stellen. Dat verdient zichzelf weer terug. Zo wordt het belang van lokale inbreng zichtbaar onderstreept en dat zal op zichzelf al motiverend werken. Uit dit fonds kunnen vervolgens bijeenkomsten, excursies, 'verbeeldings'-activiteiten, sprekers of een onafhankelijke voorzitter worden bekostigd.

Daarnaast is het belangrijk dat actuele informatie, kennis en ervaring optimaal beschikbaar is en wordt ontsloten, ook via moderne middelen. Een catalogus en/of een specifiek zoekprogramma kan een geschikte vorm zijn. Behalve de bestaande kennis en instrumenten, is ook de uitvoeringspraktijk van projecten een belangrijk element: van doelformulering en draagvlakontwikkeling tot locatiekeuze, uitvoering en beheer, inclusief de weergave van succes- en faalfactoren.

## **(6) tot slot**

De uitgangspunten voor de volgende fase van het natuurbeleid (par. 4) en de daarmee samenhangende voorstellen voor beleid en uitvoering (par. 5), vormen het advies van de raad voor de koersbepaling, vormgeving en uitvoering van het natuurbeleid in de komende periode. De raad beklemtoont daarmee dat het noodzakelijk is om met het natuurbeleid dóór te gaan en vérder te gaan. Een extra inspanning en aanpassing of flexibilisering van de uitvoering kunnen de noodzakelijke nieuwe impulsen voor het 'doorgaan' zijn. Het concretiseren van nieuwe doelen voor gebruiks- en belevingswaarde en het inschakelen van oude en nieuwe partners zijn de nieuwe impulsen voor het 'verder' gaan.





# 1 inleiding

## 1.1 aanleiding en adviesaanvraag

De steeds veranderende verhouding tussen mens en natuur was eeuwenlang een verrijking voor mens en natuur. Maar de aanvankelijk vruchtbare relatie raakt uit balans, onder meer door verstedelijking en technologische ontwikkelingen. Eind vorige eeuw gaat een kleine voorhoede zich nadrukkelijk het lot van de natuur aantrekken, later gevolgd door vele verenigingen en deskundigen. In de eerste helft van deze eeuw is natuurbeheer en -behoud nog vooral een zaak van particulier initiatief. Vanaf de jaren zestig en zeventig wordt natuur steeds meer ook een taak van de overheid. Er verschijnen vele nota's, in 1990 uitmondend in het Natuurbeleidsplan. Het natuurbeleid van de rijksoverheid is vooral gericht op de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS). De bescherming van soorten en ecosystemen vormen hierbij vanzelfsprekende drijfveren.

Ook sindsdien staan de ontwikkelingen niet stil. Kwaliteit van natuur is en blijft ieders zorg: van burgers, organisaties, bedrijven en overheden samen, maar accenten verschuiven. De natuur 'vermaatschappelijkt'. Natuurbescherming is niet alleen een taak van de overheid, en natuur is er niet alleen om te beschermen, maar ook om te gebruiken en van te genieten. Wensen vanuit de samenleving worden explicieter geformuleerd en het maatschappelijk draagvlak wordt bepalender voor het natuurbeleid. Naast de intrinsieke waarde van natuur komen de gebruiks- en belevingswaarde en combinatie met andere functies, zoals wonen, landbouw en recreatie meer op de voorgrond. Milieu- en ruimtelijke omstandigheden zoals verzuring, verdroging en versnippering blijken in toenemende mate belemmerend (Natuurverkenning 97, RIVM e.a., 1997 en Natuurbalans 1998, RIVM e.a., 1998).

### **actuele aanleiding voor een advies**

Bij de vaststelling van het Natuurbeleidsplan is het Rijk met het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeengekomen om deze nota na acht jaar te evalueren. Dit formele moment is nu aangebroken. Daarnaast wordt gewerkt aan de evaluatie van het Structuurschema Groene Ruimte (1995) dat als planologische kernbeslissing elke vier jaar moet worden geëvalueerd. Ook vinden evaluaties plaats van het Bosbeleidsplan, de Nota Landschap, de nota Kiezen voor Recreatie, de Visie Stadslandschappen en de Notitie Beroepsbinnenvisserij. Het daarom een belangrijk moment om stil te staan bij de koers van het natuurbeleid, bij de vraag of wat betreft de doelen het beleid voldoende aansluit bij de behoefte het wat betreft de middelen flexibel genoeg is voor een goede uitvoering en om nieuwe kansen te benutten.

Het aantreden van het nieuwe Kabinet voegt nog een extra aanleiding voor een advies toe. Immers, dat wil meer inzetten op kwaliteit en stelt in de Regeringsverklaring - in overeenstemming met eerdere adviezen van de raad - dat 'een evenwichtige ruimtelijk-economische ontwikkeling betekent dat er voldoende geïnvesteerd moet worden in landschappelijke kwaliteit'. Deze verklaring, gevoegd bij het voornemen om de Nota Dynamiek en Vernieuwing te actualiseren, schept hoge verwachtingen en noodzaakt tot een nadere overweging h<sup>ó</sup>e daaraan invulling te geven.

### **adviesaanvraag**

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gaf in 1995 in de nota Dynamiek en Vernieuwing prioriteit aan het handhaven van het hoge ambitieniveau ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur. Tevens hechtte hij grote waarde aan het verbreden van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid, onder meer door het vergroten van de gebruiks- en belevingswaarde van natuur en landschap door specifiek in te spelen op kansen die functiecombinaties bieden. De minister vraagt de raad in deze context en in het licht van evaluatie van het natuurbeleid te adviseren over kwaliteit van natuur en daarbij vooral in te gaan op (zie ook bijlage 1):

- mogelijke spanning tussen het rijksbeleid voor natuur en de wensen van de samenleving
- de wijze waarop vanuit het natuurbeleid is bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving zonder te vervallen in extra ruimteclaims, waarbij valt te denken aan functiecombinaties
- de in dit kader noodzakelijke verhouding tussen kwantiteit en kwaliteit van natuur
- oplossingsrichtingen waarmee de door de samenleving gewenste natuurdoelen kunnen worden gehaald, mede gelet op feitelijke en verwachte ruimtelijke en milieu-omstandigheden
- mogelijkheden voor verbeelding van de aangereikte visie, en
- eventueel noodzakelijk geachte veranderingen in bestuurlijke verhoudingen, dan wel in de samenwerking met maatschappelijke organisaties en/of marktpartijen.

## 1.2 ontwikkelingen in het natuurbeleid

### ***natuurverkenning 1997***

Actuele en gewenste kwaliteit van natuur, ook in relatie tot andere functies, krijgt veel aandacht, onder andere in beleidsnota's en vele maatschappelijke initiatieven. De Natuurverkenning 97 geeft een actueel beeld van de toestand van de natuur, het gebruik, maatschappelijk draagvlak, relatie met andere functies zoals landbouw en verstedelijking, en evaluatie van divers beleidsinstrumentarium. Voor beantwoording van de adviesvragen biedt de Natuurverkenning 97 veel gegevens.

In zijn reactie op deze Natuurverkenning gaf de minister LNV opnieuw aan dat de eerste doelstellingen voor het natuurbeleid, conform de nota Dynamiek en Vernieuwing (LNV, 1995), zijn:

- het vasthouden aan het hoge ambitieniveau van het natuurbeleid, en
- het verbreden van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid.

De Natuurverkenning gaf de minister geen aanleiding om de eerste doelstelling te nuanceren, dat de ecologische hoofdstructuur een goed en realiseerbaar middel is om de natuur te herstellen en duurzaam in stand te houden, waarmee de koers van het natuurbeleid wordt vastgehouden.

### **het Natuurbeleidsplan 1990**

Hoofddoelstelling van het *Natuurbeleidsplan (1990-2018)* is duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Het belangrijkste beleidsconcept uit het Natuurbeleidsplan is de ecologische hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen. De strategie houdt in dat met het vergroten en verbinden van natuurgebieden de versnippering wordt aangepakt en dat met grote eenheden natuur de kwetsbaarheid voor externe invloeden afneemt door de afnemende randlengte en het scheiden van hoog- en laagdynamische functies (bijvoorbeeld landbouw en natuur). De EHS kent kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones.

Het soortenbeleid is een belangrijke aanvullende beleidslijn uit het Natuurbeleidsplan. Het soortenbeleid steunt in belangrijke mate op het EHS-beleid. Aanvullend gaat het om het nemen van op specifieke soorten gerichte inrichtings- en beheersmaatregelen en om het toepassen van wettelijke bepalingen ter bescherming van planten- en diersoorten.

In totaal voorziet de EHS in een uitbreiding van het areaal natuurgebied van ca. 500.000 hectare in 1990 tot ca. 700.000 hectare in 2018, te realiseren door natuurontwikkelingsgebieden, reservaatvorming en beheersovereenkomsten via de Relatienota. Naast uitbreiding van het areaal worden verbindingszones gerealiseerd.

Andere hoofdlijnen van beleid zijn: bufferbeleid, effectgericht beleid, instandhouding van aardkundige, cultuurhistorische en belevingswaarden van gebieden met specifieke landschappelijke waarden, stimulering en realisatie van het natuur- en landschapsbeleid voor gebieden buiten de ecologische hoofdstructuur en buiten de gebieden met specifieke landschappelijke waarden, ondersteuning van het beleid door vergroting van het draagvlak voor natuur(beleid) in de samenleving (waaronder natuur- en milieu-educatie), onderzoek, en doorwerking van het natuurbeleid in het milieu- en waterbeleid en in het beleid voor maatschappelijke sectoren.

In zijn reactie op de Natuurverkenning refereerde de minister tevens aan drie andere beleidsdoelstellingen voor het natuurbeleid uit de nota Dynamiek en Vernieuwing:

- een goede afstemming tussen stedelijke en groene functies,
- meer aandacht voor cultuurwaarde van landschappen, en

- een goed evenwicht tussen landbouw, natuur, bos en recreatie; gezamenlijke kansen moeten beter worden benut.

#### **natuurbeleid in andere rijksnota's**

Het rijksbeleid voor natuur is naast het Natuurbeleidsplan ook neergelegd in twee andere beleidsnota's van het ministerie van LNV: de Nota Landschap (1992) en het Bosbeleidsplan (1993). Dit heeft deels een historische achtergrond - de aandachtsvelden natuur, bos en landschap waren ooit verdeeld over verschillende ministeries - en deels een meer culturele achtergrond - elk aandachtsveld heeft een eigen achterban met eigen doelstellingen. De aandachtsvelden vertonen een overlap: in bos zit natuurwaarde, bos- en natuurgebieden zijn onderdeel van een landschap. De drie nota's samen zijn niet alleen richtinggevend voor andere ministeries, maar ook voor andere overheden. Planologisch is het beleid uit de nota's vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (1995). Daarin wordt tevens een geconcentreerde inzet van instrumenten binnen de EHS aangekondigd in Strategische Groenprojecten (SGP's). Tevens is een aantal andere rijksnota's van betekenis voor (kwaliteit van) natuur, zoals de nota Kiezen voor Recreatie, de Visie Stadslandschappen en de Notitie Binnenvisserij. Ook het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid heeft ontegenzeggelijk veel invloed op de condities voor natuur. De provincies hebben een belangrijke rol in de uitvoering van het natuurbeleid, die met de decentralisatie-impuls nog verder is versterkt.

Door het natuurbeleid meer te richten op het vergroten van de gebruiks- en belevingswaarde van natuur en landschap zou moeten worden ingespeeld op de kansen die het combineren van functies biedt. Tenslotte waren de resultaten van de Natuurverkenning 97 voor de minister aanleiding tot een voornemen om de bestuurlijke samenhang in het natuurbeleid te versterken teneinde de sturing in het natuurbeleid te verbeteren en goed in te kunnen spelen op grootschalige investeringen die in Nederland op stapel staan.

#### ***kwaliteit van natuur***

Het ministerie van LNV is in 1997 gestart met het project 'Kwaliteit van natuur', een verkenning van de noodzaak en de mogelijkheden om meer tegemoet te komen aan de wensen van mensen. Het project moet resultaten leveren voor een maatschappelijk debat over natuur en een eventuele nieuwe beleidsnota Natuur. In een discussiestuk (Beleidsverkenning landelijk gebied 21<sup>e</sup> eeuw, december 1997) wordt een nieuwe verhouding tussen gebruiks- en biodiversiteitsnatuur genoemd.

#### **de begrippen 'natuur' en 'kwaliteit'**

*Natuur* is een breed begrip. Mensen verstaan er zon, zee en wind, maar ook tuin en kamerplanten onder (SC-DLO, 1997). In de adviesaanvraag wordt onder natuur verstaan: 'natuur, bos en (stads)landschap'. Natuur wordt bepaald door abiotische omstandigheden en processen enerzijds en door menselijk ingrijpen en beheer anderzijds. Het is daarom dus belangrijk ook de abiotische componenten zoveel mogelijk veilig te stellen door biotoopvernietiging te voorkómen en landschapsvormende processen te bevorderen. Om praktische redenen kijkt de raad vooral naar die natuur en die omstandigheden die door beleidsmaatregelen - al dan niet ingrijpen - te maken of te veranderen zijn: de levende natuur. Daarop is het begrip natuur in dit advies dan ook toegespitst.

Ook *kwaliteit* is een breed begrip. Kenmerk is dat kwaliteit wordt toegekend door mensen. Natuurkwaliteit wordt niet alleen bepaald door zeldzaamheid of mate van bedreigd zijn van soorten en levensgemeenschappen, maar ook door sociale, maatschappelijke en culturele factoren, zoals nabijheid, bereikbaarheid, veiligheid, avontuurlijkheid of schoonheid. Het begrip kwaliteit wordt door bewoners van een gebied, gebruikers, bezoekers, organisaties, overheden en deskundigen verschillend ingevuld. Wat de een mooi vindt, vindt de ander lelijk. Wat de een wil behouden, wil de ander veranderen. Illustratief zijn discussies over de maatgevende periode voor natuur in een bepaald gebied: na de laatste ijstijd? na de voorlaatste? of het beeld dat in de laatste zes eeuwen is ontstaan? Kwaliteit is ook geen vaststaande grootheid voor eens en altijd, maar resultaat van voortdurende afweging, door individuen, organisaties en overheden, in heden en verleden. Het begrip kwaliteit is in dit advies toegespitst op biodiversiteit en op landschapsvormende processen: verscheidenheid in soorten en in levensgemeenschappen, met intrinsieke waarde en met gebruiks- en belevingswaarde voor de mens: als bewoner, gebruiker, bezoeker.

### 1.3 probleemstelling en opzet van het advies

Op basis van de adviesaanvraag formuleert de raad als centrale probleemstelling:

*hoe kan het natuurbeleid worden aangepast aan de eisen van deze tijd, zowel in doelstellingen als in uitvoering?*

Vanuit het natuurbeleid moet actief ingespeeld worden op de voortgaande maatschappelijke ontwikkelingen. Die ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat spanning ontstaat tussen het geformuleerde, vastgelegde rijksbeleid voor natuur en de dynamische wensen van de samenleving. De wijze waarop vanuit het natuurbeleid is bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, dient geijkt te worden aan de maatschappelijke ontwikkelingen in de relatie tussen overheid en burger.

Het gaat erom in dialoog met de samenleving in te spelen op de maatschappelijke behoeften aan natuur. Er lijken nieuwe kansen te zijn binnen, maar vooral ook buiten de ecologische hoofdstructuur, zoals in agrarische en stedelijke gebieden. De raad betreft ook de ecologische hoofdstructuur in de probleemstelling, om de wijze van uitvoering: het betrekken van de bevolking, de uitvoering van projecten en dergelijke. De dagelijkse praktijk van de besluitvorming over de realisering van de natuurkwaliteit en van het areaal op nationaal, regionaal en lokaal niveau, binnen én buiten natuurgebieden, dient opnieuw bezien te worden. Veel plannen blijven nu steken in blokkerende discussies over aantallen hectares, planologische schaduwwerking of te stellen doelen. De gewenste natuurkwaliteit komt zo lang niet altijd tot stand.

*Het advies beoogt zowel aanbevelingen te formuleren voor de beleidskoers en de toepassing van strategieën als voor beleid en uitvoering. Ten behoeve van de komende evaluaties van Natuurbeleidsplan en Structuurschema Groene Ruimte wordt een aantal aandachtspunten geformuleerd.*

Aldus concentreert het advies zich vooral op de meest strategische onderdelen van de adviesaanvraag. Op de directe dilemma's die voortvloeien uit de vraag hoe onder de verwachte ruimtelijke en milieu-omstandigheden natuurdoelen toch kunnen worden gehaald, is minder diep ingegaan. De raad meent dat deze vragen van een zodanig andere orde zijn dat voor een nadrukkelijke behandeling daarvan een afzonderlijk kader noodzakelijk is.

De raad kijkt in hoofdstuk 2 eerst naar de maatschappelijke vraag naar natuur en ontwikkelingen daarin. Tegen de achtergrond daarvan geeft de raad in hoofdstuk 3 een oordeel over het huidige natuurbeleid. Mede op basis daarvan komt de raad in hoofdstuk 4 tot uitgangspunten voor volgende fase van het natuurbeleid en tot aandachtspunten voor de evaluatie van het Natuurbeleidsplan. Hoofdstuk 5 bevat voorstellen voor beleid en uitvoering. In hoofdstuk 6 worden tenslotte de aanbevelingen voor de ontwikkelingsrichting van het beleid en de meer concrete voorstellen voor beleid en uitvoering weergegeven.

## 2 de maatschappelijke vraag naar natuur

De raad meent dat, om zinvol te kunnen ingaan op mogelijke spanning tussen het rijksbeleid voor natuur met de wensen en het gedrag van de samenleving, eerst de maatschappelijke vraag naar natuur nader moet worden gezien. Waardoor wordt die vraag gekenmerkt? Welke natuurbeelden hanteren mensen? Om welke functies gaat het? Wie bepalen kwaliteit?

### 2.1 historisch perspectief

#### *voortdurende ontwikkeling in visies op natuur*

In het verre verleden stond de mens midden in de natuur, voelde zich er integraal onderdeel van en was zich sterk bewust van zijn afhankelijkheid van de natuur. Tegelijk voelde hij zich genoodzaakt om 'de wildernis' terug te dringen. Bij de toenemende verstedelijking van Europa en zeker na de renaissance, ontwikkelde zich naast de rurale ook een meer stedelijke visie op de natuur, die steeds dominanter werd. Niet langer was de natuur in die visie alleen maar Gods schepping, maar de mens voelde zich ook een 'scheppend' wezen dat de natuur naar zijn hand kon modelleren. Enerzijds werd de natuur geïdealiseerd, anderzijds ook zonder scrupules geëxploiteerd. Sedert de zeventiende eeuw ontstond in ons land een consumptieve relatie van de steden met het omliggende land. De natuur werd grondstof en handelsartikel maar ook, voor een minderheid, een boeiend voorwerp van inspiratie, studie en verzameldrift. Altijd zijn er mensen geweest met oog voor de schoonheid van de wilde natuur, maar in de heersende cultuur waren zij steeds een minderheid. De meerderheid waardeerde de natuur met name als deze functioneerde als tuin, park of agrarisch gebied (Raad voor het Natuurbeheer, 1996).

De maatschappelijke relatie met natuur is dus voortdurend in ontwikkeling en in verschillende perioden zeer verschillend. Volgens Van Zomeren (1997) lijkt de natuur momenteel wel veranderd in het tegendeel van wat zij altijd is geweest, een staaltje van menselijk kunnen in plaats van herinnering aan menselijk onvermogen: "Grappig: we hadden eerst een maakbare samenleving in een niet maakbare natuur, nu is het andersom. De vraag is: mag de natuur haar gang nog gaan?"

#### *betrokkenheid bij natuur per periode verschillend*

In de eerste helft van deze eeuw is natuurbeheer en -behoud nog vooral een zaak van particulier initiatief. Vanaf de jaren zestig en zeventig wordt natuur steeds meer ook een taak van de overheid. In het laatste decennium neemt de belangstelling van burgers en organisaties voor een actieve rol in het natuurbeheer en -behoud toe. De natuur is op weg 'onze' natuur te worden, met alle consequenties van dien voor rechten en plichten ten opzichte van die natuur. Daarmee komt niet de oorspronkelijke situatie terug, maar wordt een nieuw en eigentijds evenwicht nagestreefd en worden nieuwe wegen gezocht om hand in hand met de natuur verder te gaan.

### 2.2 betekenis en functies van de natuur

#### *vele betekenissen van natuur*

Mensen hechten vele betekenissen aan de natuur. Dit blijkt uit onderzoek en uit de zeer verschillende visies en reacties die men in de media geeft op ontwikkelingen in de natuur. Natuur wordt door velen ervaren als iets dat eigen waarde en bestaansrecht heeft: intrinsieke waarde. Maar ook meer en meer als iets dat er ook voor ons is: voor direct gebruik als boer, visser, imker, jager, onderzoeker of voor beleving als recreant, natuurliefhebber, excursieleider. Ook is de natuur 'setting' voor allerlei activiteiten, bijvoorbeeld als economisch vestigingsklimaat voor bedrijven.

### ***uiteenlopende natuurbeelden en functies***

Waardetoekenning hangt samen met de betekenis en functie die iemand of de maatschappelijke categorie waar hij of zij toe behoort, aan de natuur toekent. Natuurbeelden zijn ook sterk gekoppeld aan emoties. Aldus zijn bijvoorbeeld te onderscheiden: wilde natuur, volgende natuur, gebruiks-natuur, productie-natuur, regulerende natuur, bedreigende / hinderlijke natuur, heilzame natuur, decor-natuur, intrigerende natuur, informatieve natuur en gemodificeerde natuur (Natuurbeschermingsraad, 1993). Functioneel zijn bijvoorbeeld te onderscheiden: intrinsieke waarde, substraat voor menselijk leven (zuurstofproductie, zuivering), kennis- en inspiratiebron voor wetenschap en cultuur, voorraadbron voor genetische informatie, 'resultaat' van de evolutie, producent van stoffen, welzijn en gezondheid, avontuur en uitdaging, rust en ontspanning, esthetische waarde, of de functie voor wonen, werken en vestigingsklimaat en maatschappelijke functies zoals socialisatie.

### ***relatie natuur en maatschappij wordt sterker***

De natuur vermaatschappelijkt, maar de maatschappij vernatuurlijkt ook (Raad voor het Natuur-beheer, 1996). Natuur is er binnen, maar ook buiten natuurgebieden: in landbouwgebieden, stads-parken, particuliere tuinen, op braakliggende terreinen of tussen stoeptegels. Kwaliteit van en diversiteit in natuur, waaronder biodiversiteit, is een afgeleide, zowel van landschapsvormende processen: zon, stromend water, erosie en wind, als van de invloed van de mens: landbouw, stedenbouw, waterbeheersing. Het besef groeit dat wij de natuur nodig hebben, maar dat de natuur op zijn beurt ook ons - althans in zijn huidige vorm en in de huidige maatschappij - in veel gevallen nodig heeft. Het kan dan gaan om actief ingrijpen of juist om besluiten bewust niets te doen (zie ook het advies 'Vaste waarden, nieuwe opties', Raad voor het Landelijk Gebied, 1998).

## **2.3 de vraag naar natuur**

De waarde die mensen hechten aan natuur is niet eenvoudig vast te stellen. Kwaliteit wordt toegekend door de mens en is per definitie subjectief van aard. Wat als kwaliteit wordt ervaren hangt nauw samen met de wensen van mensen.

### ***de vraag is verschillend, het beeld divers***

Uit recent onderzoek blijkt dat de grondhouding van de Nederlandse bevolking niet sterk antropocentrisch is (SC-DLO, 1997). Men erkent vrij algemeen de waarde en de kwetsbaarheid van de natuur. Voor de mens blijkt de natuur vooral van belang voor immateriële functies: de intrinsieke waarde van die natuur en de betekenis voor gezondheid. Aan instandhouding voor de volgende generatie wordt grote waarde toegekend. Uit ander onderzoek blijkt daarentegen dat mensen niet zozeer uitgaan van de eigen waarde van natuur en landschap, maar dat het hen vooral gaat om beleving en gebruik: variatie, schoonheid en afwisseling (RPD, 1997). Groen in de eigen woonomgeving vindt vrijwel iedereen belangrijk.

Ook uit de publieke reacties op 'Nederland 2030' blijkt dat een grote groep mensen aanleg en behoud van 'gebruiks-natuur' in de directe omgeving als voornaamste ruimtelijke opgave voor de toekomst ziet, maar dat een even grote groep aanleg en behoud van grote aaneengesloten 'oorspronkelijke natuur' als voornaamste ruimtelijke opgave voor de toekomst ziet (Ministerie VROM, 1998). Ook hieruit komt dus een divers beeld naar voren.

Dit versterkt de opvatting van de raad dat de vraag naar natuur zeer divers is, steeds in ontwikkeling is en dat naar verwachting ook in de toekomst wel zal blijven. Ook kan eenzelfde gebied, levensgemeenschap of soort vanuit nationale, regionale of lokale optiek verschillend worden gewaardeerd. Natuurbeleid kan niet alleen uitgaan van op een wetenschappelijk of filosofisch gefundeerde noodzaak, maar moet zich ook oriënteren op verschillende wensen, van zeer verschillende (groepen) mensen.

### **intrinsieke waarde, gebruik en beleving**

Natuur is te beschouwen als een collectief goed: natuur is van en voor iedereen en niet exclusief aan personen of instellingen gebonden. Natuur is van onschatbare waarde voor de samenleving: zij is substraat voor het menselijk leven, en stelt in die zin randvoorwaarden aan het menselijk handelen. Natuur heeft ook een eigen recht op bestaan, als 'resultaat' van een miljarden jaren durende evolutie. De mens heeft individueel en in breder verband de plicht om op een verantwoorde manier om te gaan met de natuur en waar nodig op te komen voor de natuur. Immers: natuur kan zich in fysieke noch in juridische zin verweren. Waar natuur mede afhankelijk is van menselijk ingrijpen, is het maatschappelijk oordeel over de betreffende natuur bepalend.

Intrinsieke waarde is geen objectief gegeven maar wordt door mensen aan de natuur toegekend. Daarbij heeft in beginsel elke soort eenzelfde betekenis: immers, alle soorten hebben recht op voortbestaan en op een doorgaande evolutionaire ontwikkeling. Het is dan niet aan de mens om, anders dan met zeer zwaarwegende redenen, andere levensvormen te laten verdwijnen. Dit betekent niet dat natuur niet gebruikt en beleefd zou mogen worden: gebruik is mogelijk, verbruik niet. De gebruikswaarde van natuur is voor eenieder verschillend: bewoners, boeren, recreanten, kinderen, leerkrachten, excursieleiders, onderzoekers, bessenplukkers, imkers, vissers, jagers en anderen gebruiken en beleven ieder op eigen wijze de levende natuur. Gebruik kan ook indirect zijn: natuur als setting voor allerlei activiteiten, als onderdeel van het economisch vestigingsklimaat, als waardeverhogend groen in woningbouw-projecten.

De intrinsieke, gebruiks- en belevingswaarde kunnen elkaar - als motivatie voor natuurbeleid - versterken. Gebruik en beleving kunnen bijdragen aan onderkenning van de intrinsieke waarde van natuur doordat mensen meer bij de natuur zijn betrokken. Erkenning van intrinsieke waarden draagt bij aan respectvol gebruik van de natuur. Maar, spanningen tussen deze waarden zijn ook mogelijk. Door het met gebruik samenhangend functioneel denken, het gevoel 'dat we alles kunnen maken', kan ook het besef van de intrinsieke waarde van natuur verminderen.

De waarde en betekenis van de natuur is niet iets waarbij men dagelijks stilstaat: het valt in de gevaarlijke categorie van de vanzelfsprekendheden. Maar geconfronteerd met de vraag naar welke natuur wij streven, hoeveel en waar en op welke manier, moeten we ons dat wél realiseren: dat natuur een waarde op zich èn voor de mensen is, dat natuur, met recreatie, een aanzienlijk economisch belang vormt en dat natuur een noodzakelijk 'contragewicht' is, in de stad en daarbuiten. Aan natuur wordt een intrinsieke waarde toegekend, maar zij heeft ook uiteenlopende belevings- en gebruikswaarden. En naarmate de verstedelijking in ons land onvermijdelijk verder voortschrijdt, zal aan deze waarden een groter belang worden gehecht en de 'vraag' naar natuur toenemen, hetgeen nu ook door het kabinet wordt onderkend in de Regeringsverklaring 1998.

### ***spanningen in de vraag zijn een blijvend gegeven***

De ruimte die de natuur binnen en buiten natuurgebieden omwille van zichzelf of om de betekenis voor de mens krijgt, is steeds een subjectieve, maatschappelijke keuze. De maatschappelijke vraag naar natuur is zeer divers en steeds in ontwikkeling. Naar verwachting blijft dat ook in de toekomst zo. De raad vindt het belangrijk dat het natuurbeleid voldoet aan de maatschappelijke vraag. Daarom is het raadzaam zoveel mogelijk partijen bij het natuurbeleid te betrekken en zo te werken aan consensusvorming. Natuurbeleid moet recht doen aan pluriformiteit en ruimte bieden aan een diversiteit in natuurbeelden. Maar er zijn en blijven naar verwachting altijd spanningen tussen verschillende wensen. Het aanbod natuur mag en kan bovendien niet altijd automatisch worden aangepast aan elke actuele vraag op elke plek. Ook wensen van mensen met betrekking tot continuïteit, intrinsieke waarden, potenties voor toekomstige generaties en internationale verplichtingen blijven belangrijk. Dit laatste vraagt om nationale kaders. Los hiervan is er nog de spanning met de vele aanspraken voor andere doeleinden en functies.

Als de slinger van de klok te ver doorslaat, raakt het evenwicht zoek. Maar de slinger vastzetten is de klok stilzetten. Spanningen zullen er dus altijd zijn en altijd blijven. Het gaat erom deze spanning tussen enerzijds een voortdurende veranderende vraag naar natuur en anderzijds de noodzaak van duurzaamheid en continuïteit in beleid vorm te geven met aandacht voor de menselijke maat van projecten en maatregelen.



### ***realiseren van natuur: binnen én buiten natuurgebieden***

Aan de maatschappelijke vraag naar natuur is zowel binnen als buiten natuurgebieden tegemoet te komen. Voor natuur in natuurgebieden bestaan nationale doelen. Deze zijn na uitvoerige discussie en overleg met overheden en organisaties geformuleerd in het door het parlement vastgestelde Natuurbeleidsplan (1990). Daarna zijn ze uitgewerkt in de nota Ecosystemen in Nederland (1995). De raad neemt in dit advies deze nota's als uitgangspunt.

De raad constateert dat de belangstelling voor natuurgebieden en voor de natuur in het algemeen nog steeds groeit. Tegelijk met de groei van persoonlijke betrokkenheid bij de natuur en van het bezoeken van natuurgebieden wordt ook een grotere 'claim' op de natuur gelegd. Dit kan en moet leiden tot verbreding van de functie van natuur en natuurgebieden, zoals hiervoor al is aangegeven. Zonering en interne versterking kunnen bijdragen aan vergroting van opvangcapaciteit en gebruiksmogelijkheden.

Bij natuur buiten natuurgebieden gaat het om natuur in agrarische gebieden, langs infrastructuur, rond bedrijven en in en rond steden en dorpen. Het gaat derhalve altijd om situaties waarin andere 'functies' dan natuur voorop staan, waar verschillende vormen van menselijke activiteit een rol spelen. Deze natuur is vaak letterlijk en figuurlijk dichterbij dan die van de 'echte' natuurgebieden. Voor natuur buiten natuurgebieden bestaan geen nationale doelen, behalve het soortenbeleid voor een beperkt aantal plant- en diersoorten. Natuur buiten natuurgebieden biedt, meer nog dan natuur binnen natuurgebieden, grote kansen voor net name gebruik en beleving. Maar buiten natuurgebieden zijn de bedreigingen ook groter.

### ***in gesprek komen én blijven***

Het is belangrijk dat diverse natuurvormen en -beelden hun kans krijgen. Maar streven naar pluriformiteit mag er niet toe leiden dat natuur en kwaliteit van natuur een non-issue worden, of tot oplossingen, waar niemand zich meer in herkent. Het mag er ook niet toe leiden dat alleen 'mensen die de prijs van alles weten en van niets de waarde' het natuuraanbod bepalen, om een uitspraak van Oscar Wilde aan te halen. Daarom zijn heldere politieke keuzen op basis van duidelijke criteria en argumenten onmisbaar. Naar de mening van de raad heeft natuur kwaliteit wanneer die natuur op evenwichtige en duurzame wijze voldoet aan de maatschappelijke behoeften ten aanzien van intrinsieke, belevings- en gebruikswaarde van zowel de huidige als van de toekomstige generaties. Het gaat er dus om per gebied doelen te stellen en in gesprek te komen en te blijven, en op nationaal niveau te waken voor pluriformiteit en voor menselijke maat van projecten.

Na de poging van de mensen om de Toren van Babel tot in de hemel te bouwen strafte God met een spraakverwarring. Zou nu een spraakverwarring over natuur en kwaliteit ons deel zijn, omdat de natuur geheel naar wens van de mens maakbaar en beheersbaar is verklaard? God schiep de wereld, maar de Nederlanders hun eigen land, zo wil immers het gezegde. Het komt er ook nu weer op aan om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen om elkaar weer te verstaan.

### 3 beoordeling van het huidige natuurbeleid

Dit hoofdstuk geeft een globale beoordeling van het natuurbeleid weer. De raad formuleert eerst een aantal uitgangspunten op grond waarvan de beoordeling plaatsvindt. Op deze wijze naar het huidige beleid kijkend, komen als logisch gevolg aanbevelingen op die vervolgens in hoofdstuk 4 worden geconcretiseerd tot uitgangspunten voor de volgende fase van het natuurbeleid.

#### 3.1 uitgangspunten voor beoordeling

##### *inhoud, acceptatie, aansluiting en flexibiliteit*

Beleed kan beoordeeld worden aan de hand van vier criteria.

Allereerst gaat het er natuurlijk om dat de doelen en ambities worden gerealiseerd, die de overheid bij de formulering gesteld heeft. Dit betreft in dit geval de doelen in het Natuurbeleidsplan 1990: is er voldoende goede natuur behouden en / of gerealiseerd, zoals door het beleid destijds beoogd? Een tweede criterium is het draagvlak voor het ingezette beleid: wordt het beleid, nationaal maar ook regionaal en lokaal, gedragen? Bij de eerste twee criteria is aan de orde of de uitvoering, zoals voorzien bij de formulering van het beleid, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, of de destijds uitgezette koers is gevolgd en de beoogde resultaten gehaald.

Daarnaast is ook de vraag relevant in hoeverre de destijds uitgezette koers door maatschappelijke ontwikkelingen nog actueel is: dient de koers zélf te worden bijgesteld omdat de omstandigheden veranderd zijn? Het derde criterium is dus of het beleid nog steeds een adequate vertaling is van de maatschappelijke behoeften. Een vierde criterium tenslotte is de flexibiliteit: in hoeverre is het beleid in staat om in te spelen op steeds veranderende omstandigheden en wensen, en op kansen en bedreigingen die zich in de loop der tijd onvoorzien aandienen?

Recapitulerend is de raad van mening dat de beoordeling van het natuurbeleid met plaatsvinden aan de hand van de volgende criteria:

- 1 inhoud en voortgang van het natuurbeleid (3.2);
- 2 draagvlak: acceptatie van dit beleid in de samenleving (3.3);
- 3 de doelen: aansluiting van behoefte en beleid (3.4);
- 4 de middelen: flexibiliteit en het benutten van nieuwe kansen (3.5).

#### 3.2 inhoud en voortgang van het natuurbeleid

##### *vigerend beleid vraagt extra inspanning*

De resultaten van het natuurbeleid in Nederland zijn tegelijk bemoedigend en teleurstellend. Het natuurareaal neemt voor het eerst weer toe. Hoewel er nog wel degelijk sprake is van een afname van de soortenrijkdom, is de snelheid van afname de laatste jaren verminderd, zo blijkt uit de Natuurverkenning 97 (RIVM e.a., 1997), het Jaarboek Natuur (VOFF, 1997) en de Natuurbalans 1998 (RIVM e.a., 1998). De meest gevoelige soorten zijn verdwenen en de resterende soorten die minder eisen stellen, bieden langer weerstand tegen negatieve invloeden. De randvoorwaarden om deze afname tot staan te brengen worden door het beleid echter in toenemende mate gecreëerd: het oppervlak aan natuurgebied is toegenomen en op onderdelen worden vorderingen geboekt bij het verbeteren van de milieu-randvoorwaarden. Op lokale schaal zijn bijvoorbeeld in natuurontwikkelingsprojecten maar ook bij experimenten met natuurproductiebetaling concrete, positieve resultaten te zien. Bij voldoende initiatieven en projecten op lokale schaal zullen de positieve effecten zichtbaar worden op regionale en nationale schaal, mits op andere plaatsen geen verdere afname van soorten plaatsvindt. Behalve de voortgang van het beleid is immers ook 'houden wat je hebt' belangrijk: gaat geen natuur verloren door oppervlakteverlies of verwaarlozing? Voor behoud van het bestaande dienen voldoende middelen beschikbaar te blijven. Continuïteit is belangrijk.

De armslag voor uitvoering van het natuurbeleid blijkt beperkter dan voorzien, mede door de hogere kosten voor grondverwerving. Om de gestelde doelen te bereiken zijn extra middelen nodig, door het Nationaal Groenfonds (1998) geschat op meer dan 3,5 miljard gulden.

**Natuurverkenning 97: natuurbeleid komt redelijk uit de verf**

Uit de Natuurverkenning 97 (RIVM e.a., 1997) blijkt dat het natuurbeleid redelijk uit de verf komt. De natuur in Nederland gaat in areaal weer vooruit, voor het eerst in deze eeuw. De soortenrijkdom neemt echter nog af, maar niet meer in zo'n hoog tempo. Ook wordt het Nederlandse landschap eentoniger: grootschalige openheid en streekeigen kenmerken verdwijnen. De ecologische hoofdstructuur, een netwerk van grotere natuurgebieden waarmee beoogd wordt de omvang en kwaliteit (biodiversiteit) van de Nederlandse natuur te vergroten, blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren. De uitbreiding van het natuurareaal blijft achter bij de taakstelling. De verbindingzones tussen de grotere gebieden functioneren maar gedeeltelijk en kunnen de beperkte mate van ruimtelijke samenhang niet compenseren. Bij realisering van grotere aaneengesloten gebieden kan de uiteindelijk beoogde natuurkwaliteit (biodiversiteit) echter alsnog worden bereikt. Verbindingszones functioneren onvoldoende voor soorten met geringe mobiliteit zoals amfibieën, reptielen en vleermuizen. In het westen van ons land blijven de aankopen voor natuurontwikkeling achter. De internationaal belangrijkste ecosystemen in Nederland - de duinen, het getijdengebied en de Noordzee en de vochtige voedselarme delen van de hogere zandgronden - vragen meer aandacht.

**Natuurbalans 1998: betere natuur mogelijk bij meer onderlinge afstemming betrokkenen**

De Natuurbalans 1998 (RIVM e.a., 1998) bevestigt dit beeld. De kwaliteit van natuur en landschap, en vooral natte natuur, is gedurende deze eeuw aanzienlijk verminderd. De kwaliteit van natuur in Nederland zal pas wezenlijk verbeteren zodra een samenhangend stelsel van natuurgebieden gerealiseerd wordt, en de milieukwaliteit verder wordt verbeterd. Ondanks het restrictieve ruimtelijk beleid in Nederland blijft de druk op de ruimte groot. Nieuwe projecten op het gebied van verstedelijking en infrastructuur bedreigen bijzondere landschappen en het verwezenlijken van natuurdoelen. De realisatie van de ecologische hoofdstructuur is bij het huidige tempo van beleidsuitvoering niet haalbaar. Oorzaken zijn onder meer de situatie op de grondmarkt en obstakels in de doorwerking van het rijksbeleid naar het provinciale niveau.

**Nationaal Groenfonds: slagvaardigheid van natuurbeleid moet vergroot**

Recent geeft het Nationaal Groenfonds in 'Investeren in Natuur!' (1998) een signaal over de voortgang van het natuurbeleid. De komende twintig jaar is meer dan drie miljard gulden extra nodig om het natuurbeleid vlot te trekken: voor de ecologische hoofdstructuur anderhalf miljard en voor het totale natuurbeleid nog eens twee miljard. Op vier punten moet het beleid worden veranderd. Ten eerste zijn scherpere tussentijdse doelstellingen nodig, een duidelijk tijdspad én verantwoordelijkheidsverdeling. Ten tweede moet per provincie sneller ruimte worden gereserveerd voor nieuwe natuur: nu is nog maar 68% begrensd. Ten derde moet de aankoopstrategie voor natuuruitbreiding op zijn minst gelijkwaardig zijn aan die voor infrastructuur en verstedelijking. Nu zijn de geboden prijzen te laag. In bepaalde gevallen zou onteigening mogelijk moeten zijn, zij het met grote terughoudendheid. Ten vierde moet veel meer werk worden gemaakt van het afsluiten van beheersovereenkomsten met grondeigenaren (overwegend boeren).

Het Nationaal Groenfonds spreekt in zijn Jaarverslag 1997 van een 'beangstigende conclusie': 'de totstandkoming van de ecologische hoofdstructuur in ons land dreigt te stagneren en het natuurbeleid kan de verstedelijking en uitbreiding van de infrastructuur niet bijbenen. Bij ongewijzigd beleid is het zelfs zeer de vraag of de EHS als eenheid gerealiseerd kan worden. Dat vraagt om bezinning, maar vooral om actie. En om voldoende financiële armslag om een versnelling in de uitvoering op korte termijn te kunnen realiseren.'

**gezamenlijke provincies: extra impuls nodig voor het landelijk gebied**

De gezamenlijke provincies, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO), constateren in 'Groen op de Kaart' (1998) dat de verhouding tussen groen (natuur, landbouw en recreatie) en rood (woningbouw en infrastructuur) steeds schever wordt. Het huidige tempo waarin nieuwe groenvoorzieningen worden aangelegd is te laag en de variatie van de natuur loopt terug. Bovendien staan land- en tuinbouw onder druk en daarmee de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. Te weinig en te weinig gevarieerd groen leidt tot onaantrekkelijke gebieden om in te wonen en te werken. De nodige versterking van steden doet de vraag naar natuur, rust en ruimte toenemen. De gezamenlijke provincies vinden in de komende vier jaar een extra impuls voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het platteland van 3,5 miljard gulden noodzakelijk. De provincies investeren zelf ook extra in hun groenbeleid.

Ruimtelijk, milieu- en waterbeleid zijn van essentieel belang voor het welslagen van het natuurbeleid en daarmee partner van dit beleid. De raad is van mening dat, om de doelstelling en het ambitieniveau van het vigerende natuurbeleid vast te houden en uit te voeren, extra inspanning nodig is.

Het rijk dient het voortouw te nemen om, door zelf extra middelen beschikbaar te stellen, ook andere partijen te stimuleren in hun goede voornemens om bij te dragen aan meer en betere natuur.

### **3.3 draagvlak: acceptatie van het beleid in de samenleving**

#### ***draagvlak en de maatschappelijke context van het natuurbeleid***

Recent klinkt nadrukkelijk een aantal signalen waarin aandacht wordt gevraagd voor de plaatsing van het natuurbeleid in maatschappelijke context, bijvoorbeeld in de publicaties 'Veters los!' (WNF e.a., 1997), 'Onze maakbare natuur' (Van Zomeren, 1997) 'Nieuwe Natuur, Reportages over veranderend landschap' (Tracy Metz, 1998), 'Het ontsnapte land' (Mak, 1998), 'Een kwestie van natuur' (Aarts, 1998) en 'Oorden van onthouding, Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland' (Feddes e.a., 1998). Natuurbeleid, en vooral de realisering van de ecologische hoofdstructuur, wordt nog teveel als afzonderlijk project uitgevoerd. In de uitwerking gaat soms het een en ander mis. De rijksoverheid gaat te snel of blijft te lang op een 'hectare-strategie' zitten, hetgeen soms planologische schaduwwerking veroorzaakt of blokkerend werkt voor realisering van de beoogde doelen. Het beleid lijkt eerder een tegenstelling op te roepen tussen collectieve en individuele belangen, dan te benadrukken dat die belangen in principe in elkaars verlengde liggen. Het leidt tot een zodanige inrichting en uitvoering van projecten, dat veel uitingen van individuele behoeften en menselijke vrijheidsdrang in conflict komen met collectieve waarden. Dit leidt niet altijd tot het gewenste resultaat.

Het rijksnatuurbeleid zou, verwijzend naar 'Uitgangspunten voor cultuurbeleid' van staatssecretaris Nuis (1995), meer 'ruggengraat' dan 'pantser' moeten zijn, om vanuit een zelfbewuste basis anderen en de maatschappij open tegemoet te treden. Dit vraagt van de overheid zowel een duidelijke visie als een open, interactieve bestuursstijl. Het kabinet onderkent dit nu ook in de Regeringsverklaring 1998: 'zowel voor de kwaliteit van de besluitvorming als voor het draagvlak bij de uitvoering van besluiten is betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere organisaties bij het verkennen van problemen en van mogelijke oplossingen onmisbaar.' Mensen moeten zich ook betrokken weten bij het bestuur. Door verantwoordelijkheid en betrokkenheid te stimuleren worden gevoelens van overbodigheid, machteloosheid en sociaal isolement tegengegaan. De burger die mede verantwoordelijk is voor wat er in zijn land, in zijn gemeente en in zijn buurt gebeurt, kan ook op zijn verantwoordelijkheid worden aangesproken. De raad meent daarom dat het natuurbeleid meer in zijn maatschappelijke, culturele en ruimtelijke context moet worden geplaatst.

#### ***draagvlak en de verdeling van lusten en lasten***

In het beleid zijn de maatschappelijke behoeften vertaald in doelstellingen die vervolgens worden uitgewerkt in lokale projecten. De wijze waarop deze projecten zijn uitgewerkt, kan in de praktijk afwijken van de maatschappelijke vraag ter plaatse. Hier ontstaat dan een conflict als gevolg van schaalverschillen: op nationale of provinciale schaal wordt aan een behoefte voldaan waarbij de gevolgen op lokale schaal liggen: de lusten en lasten zijn ongelijk verdeeld. Zo liggen voordelen van handhaving of vergroting van biodiversiteit vooral op (inter)nationaal niveau, terwijl consequenties vooral lokaal of op bedrijfsniveau merkbaar zijn: planologische schaduwwerking of planschade, maar ook waardestijging van onroerend goed in de omgeving. Daarom is meer aandacht vereist voor de verdeling van lusten en lasten en aansluiting bij de activiteiten van brede groepen van de bevolking. Voor zover lasten niet materieel te compenseren zijn, dienen immateriële lusten gezocht te worden om lasten en lusten in een zekere balans te brengen. Daarbij valt te denken aan aandacht voor bijvoorbeeld lokale beleving en gebruik, maar ook erkenning van en expliciete waardering voor het feit dat, terwille van een doel op hoger schaalniveau, binnen een lokale gemeenschap de lasten worden gedragen.

#### ***draagvlak en uitvoering***

Uitvoering van beleid vindt deels plaats in de vorm van concrete, gebiedsgebonden projecten. Daar vinden de confrontatie én de onderhandelingen tussen alle betrokkenen plaats. Deze projecten vinden plaats in een periode waarin de rolverdeling tussen overheden onderling en overheden en

burger constant in discussie is. In projecten gaat dan de discussie niet alleen over de te bereiken inhoudelijke doelen maar, impliciet, ook over rollen en verantwoordelijkheden van discussiepartners. Deze discussie heeft storend gewerkt op het draagvlak voor het inhoudelijk beleid.

Vanuit het motief van intrinsieke waarde is langs objectieve, wetenschappelijke weg bepaald voor welke ecosystemen en soorten de meeste beleidsaandacht nodig is. Behoud van algemeen voorkomende soorten vergt minder beleidsaandacht dan het behoud van soorten die zeldzaam zijn, achteruitgaan of waar Nederland een specifieke internationale verantwoordelijkheid voor heeft. De wetenschappelijke benadering wordt in het veld al snel ervaren als een te technische aanpak en een onaantastbare verabsolutering van gestelde doelen hetgeen weerstanden oproept. Ook voor deze uitvoeringsaspecten van het beleid geldt dat draagvlak gezocht en verkregen moet worden. Bij de uitvoering van het beleid wordt op projectniveau vaak gestreefd naar zekerheden en worden onzekerheden vermeden of ontkend. Juist meer accent op het expliciteren van onzekerheden, van kansen en bedreigingen, kan het meedenken van overheden, burgers en organisaties stimuleren en daarmee het draagvlak vergroten. Het vraagt hun ook leren omgaan met onzekerheden.

### **3.4 de doelen: aansluiting tussen behoefte en beleid**

Het maatschappelijk debat gaat steeds nadrukkelijker over 'de kwaliteit van de leefomgeving'. Natuurkwaliteit in de zin van intrinsieke waarde is daarvan slechts een onderdeel. Om de natuur breder en relevanter te doen zijn voor die maatschappelijke discussie, moet zij dus ook breder worden gedefinieerd, met als kern beleving en gebruik. De vermaatschappelijking van natuur en vernatuurlijking van de maatschappij zijn al eerder beschreven (Raad voor het Natuurbeheer, 1996). Natuur en de functies die zij vervult, krijgen steeds meer belangstelling uit allerlei maatschappelijke sectoren. Natuur wordt meer gezien als iets dat actief ingezet kan worden om eigen maatschappelijke doelen te bereiken. De verbrede vraag, te bundelen onder de noemers gebruik en beleving, is vooral na het uitkomen van het Natuurbeleidsplan nadrukkelijk gearticuleerd, recent ook in de Regeringsverklaring 1998. Het vigerende natuurbeleid is dus niet langer meer een geheel passende vertaling van de huidige maatschappelijke wensen en inzichten. Onontkoombaar is dit beleid dan ook aan verbreding toe: de maatschappelijke vraag naar gebruik en beleving (in aanvulling op het nog steeds aanwezige besef dat de mens een verantwoordelijkheid heeft voor andere organismen) dient in het beleid zijn plaats te vinden. Het huidige beleid, waarin vanuit het motief van intrinsieke waarde met een vrij wetenschappelijke benadering (internationale betekenis, trend in de ontwikkeling en zeldzaamheid) prioriteiten in de uitvoering worden gesteld, ontmoet dan ook kritiek door het - in deze tijd als te beperkt ervaren - uitgangspunt van intrinsieke waarde. De aansluiting tussen maatschappelijke behoefte en beleid dient vernieuwd te worden.

De grotere aandacht voor beleving en gebruik versterkt de samenhang tussen enerzijds het natuurbeleid en anderzijds het landschapsbeleid en het bosbeleid. Beleving van natuurwaarden is een belangrijke (maar niet de enige!) component van het landschapsbeleid, gebruik van hout als natuurproduct is een belangrijke (maar niet de enige!) component van het bosbeleid. Het onderscheid tussen de genoemde beleidsvelden wordt steeds geringer en inhoudelijk minder relevant.

### **3.5 de middelen: flexibiliteit en benutten van nieuwe kansen**

Voor het welslagen van effectief natuurbeleid is het belangrijk om steeds, naast de mogelijkheden die bestaande beleidskaders bieden, recente ervaringen en nieuwe kansen voor natuur tegen het licht te houden en te benutten. Dit laat tot heden nog te wensen over, al zijn er de laatste jaren in de praktijk veel aanzetten. Kansen werden en worden benut, maar de tijd is nu rijp om nog meer kansen te benutten in maar ook buiten natuurgebieden, zoals blijkt uit de vooral het laatste jaar

toegenomen populariteit van agrarisch natuurbeheer. Ook in het stedelijk gebied en in natte gebieden liggen volgens de raad nog volop kansen voor natuur.

Bij de uitvoering van het reeds in gang gezette beleid moet meer ruimte worden geboden aan lokale inbreng en afwegingen. Dit vraagt om een andere aansturing en opstelling van overlegpartners, het geven van zicht op en mandaat vóór onderhandelingsruimte in doelstellingen en ontwikkelen en zorgen voor praktische handleidingen en instrumenten, middelen en inspirerende voorbeelden. Zo valt daaronder het door alle betrokkenen flexibel omgaan met de 'eigen' of andermans definitie van natuur, zoals geformuleerd via natuurdoeltypen. Ook moet in het beleid meer ruimte komen voor initiatieven in combinatie met andere functies, want in en om de steden, in landbouwgebieden en in relatie met bedrijven, water en waterkwaliteit liggen nog veel onbenutte mogelijkheden om de kwaliteit van natuur te vergroten. Nieuwe kansen liggen vaak juist op onverwachte terreinen. Overlegpartners moeten daarom ook in een breder scala dan gebruikelijk worden gezocht.

#### ***in natuurgebieden: natuurlijke processen en landschapsvorming***

Is het areaal natuurgebied in Nederland dan wel voor het eerst in deze eeuw gegroeid, de kwaliteit van natuur neemt nog steeds af, vooral door verdroging, verzuring, vermesting en versnippering (RIVM e.a., 1997). Daarom is een versterkte aandacht voor natuur in het ruimtelijk en in het milieubeleid noodzakelijk. Maar natuurkwaliteit hangt ook nauw samen met het beheer. Natuur is gevormd door en afhankelijk van de werking van zon, wind en water. Goede voorbeelden zijn te vinden in de Oostvaardersplassen, het plan Ooievaar en de activiteiten van de Stichting Ark (Metz, 1998). De raad meent dat er meer ruimte nodig is voor natuurlijke en landschapsvormende processen: erosie, wisselende waterstanden, wind. Het rendement van (extra) middelen voor natuur en landschap kan worden verhoogd indien systematisch de nadruk wordt gelegd op het realiseren van grote natuureenheden (RIVM e.a., 1998). Zeker in natuurgebieden - waar de natuur 'baas in eigen huis' is, kan en moet meer ruimte worden gegeven aan natuurlijke dynamiek en aan tijd.

Dit sluit beleving en gebruik door de mens zeker niet uit, integendeel, ook de mens speelt in die processen een rol en heeft er een plaats, zoals bijvoorbeeld blijkt in 'Nieuwe wildernis: uitdaging of gevaar' (Stichting Recreatie, 1997) over recreatie in begeleid-natuurlijke gebieden.

#### ***in de stad: woongenot en recreatie***

Uit onderzoek blijkt de grote behoefte van burgers aan natuur 'om de hoek'. De waarde die zij daaraan hechten komt onder meer naar voren in de prijzen van onroerend goed (LEI-DLO, 1997). Groen dicht bij huis in de woonomgeving blijkt van meetbare, concrete betekenis voor wonen, welzijn en gezondheid, leefbaarheid, ontwikkeling van kinderen en integratie van autochtonen en allochtonen. Uit onderzoek naar de behoefte aan groen blijkt dat zowel areaal (voldoende vierkante meters per buurt, wijk en stadsdeel) als kwaliteit (nabij, bereikbaar, bruikbaar en veilig) nodig zijn. Zonder kwantiteit geen kwaliteit (Stichting Recreatie, 1997).

Er zijn vele mogelijkheden om de natuur in de stad kansen te geven zoals blijkt uit de vele publicaties in de afgelopen jaren. Natuur en stedelijke omgeving hebben reeds lang in de historie een symbiotische relatie (Van Schendelen, 1997). Ook 'Het land in de stad, de stedebouw van de grote agglomeratie' (Tummers e.a., 1997) geeft daarvan goede voorbeelden. In stad en dorp worden vele initiatieven ontplooid, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aanmeldingen en nominaties voor jaarlijkse toekenning van de gemeentelijke natuurprijs.

Alles overziend geeft beheerste compacte verstedelijking de beste mogelijkheden voor natuur. Maar er moet ook in de stad voldoende ruimte blijven voor natuur. In het advies 'Stad en land in Groen verband' (RLG, 1997) geeft de raad aan hoe groen, waaronder natuur, een meer offensieve rol kan spelen in de verstedelijking, met accentverschillen per regio. Om draagvlak te krijgen en te behouden is het belangrijk de betekenis van natuur in en om de stad te expliciteren en de stedelijke bevolking te betrekken en te enthousiasmeren door natuureducatie, vrijwilligerswerk, participatie en recreatie-activiteiten: 'het besef van de betekenis is de basis voor de zorg' (zie hiervoor ook 'Vaste waarden, nieuwe opties; advies over natuur, recreatie en de publieke zaak, RLG, 1998).

#### ***in landbouwgebieden: landschappelijke kwaliteit***

Het landbouwareaal omvat circa tweederde deel van ons land en daar is naar verhouding veel winst te behalen voor de natuur. Op veel plaatsen is in het verleden natuur onbedoeld 'vanzelf' ontstaan door toenmalige productiewijzen in de landbouw. Natuurbeheer door agrariërs kan ook in de

toekomst, mits op de juiste wijze gestimuleerd, wezenlijk bijdragen aan instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden.

Dit kan bijvoorbeeld door het creëren van een groene dooradering (Broekhuizen e.a., 1997 en LEI-DLO, 1998). Dit is van belang nu de verbindingszones van de ecologische hoofdstructuur onvoldoende functioneren voor soorten met geringe mobiliteit zoals amfibieën, reptielen en vleermuizen (RIVM e.a., 1997).

Natuurbeheer door agrariërs kan bovendien bijdragen aan een betere verankering van het natuurbeleid in de maatschappij. Ook andere particuliere initiatieven zoals vestiging en behoud van landgoederen kunnen hieraan bijdragen. Agrarisch natuurbeheer wordt de laatste jaren toenemend populair bij boeren en biedt goede kansen voor natuur. Goede voorbeelden zijn te vinden in Vijfherenlanden en in Waterland (Van der Ploeg, in: Metz, 1998 en Binnentuin & Buitenhof, WLTO, 1998). De raad meent dat die gelegenheid goed moet worden benut. De boeren moeten de kans krijgen om te laten zien welke bijdrage zij kunnen leveren aan de kwaliteit van natuur. De goede resultaten met de experimenten verdienen nu structurele implementatie. Verenigingen voor agrarisch natuurbeheer moeten worden erkend als belangrijke partners. Knelpunten zoals waardevermindering van grond, planologische schaduwwerking, planschade en de vergoedingssystematiek vragen nog nadere aandacht. Het Programma Beheer (ministerie van LNV, 1997) en de visie 'Geef agrarisch natuurbeheer de kans' van zeven organisaties uit West-Nederland (provincie Noord-Holland e.a., 1997) bieden volgens de raad een goede basis voor verdere uitwerking.

Het Regeerakkoord 1998 kondigt aan dat bij het revitaliseren van het landelijk gebied wordt ingezet op het versterken van natuurwaarden, het terugwinnen van natuurgebied dat in de afgelopen jaren verloren is gegaan en het verhogen van kwaliteit van de landbouwproductie. Voor natuurontwikkeling (natte natuur, natuurbeheer, inrichting van de ecologische hoofdstructuur) kondigt het kabinet aan substantiële middelen beschikbaar te stellen. Ook voor natuurontwikkeling zijn in verband met de grondprijzen middelen gereserveerd. Alle sectoren in de land- en tuinbouw staan voor noodzakelijke en ingrijpende herstructureringen, bij voorkeur volgens plannen van de sectoren, zoals die voor glastuinbouw, melkveehouderij en pluimveesector zijn opgesteld. De raad meent dat hierin goede kansen en mogelijkheden liggen om de kwaliteit van natuur en landschap te herstellen en verder te vergroten.

#### ***in natte gebieden: natuur waar het kan***

Functies in relatie tot water bieden veel mogelijkheden voor natuur, waarbij zowel natuur als andere functies zoals landbouw en recreatie kunnen profiteren. Drinkwatervoorziening kan winst opleveren voor de natuur mits ze zijn afgestemd op de natuurlijke functies van bodem en water zoals natuurlijke zuivering en waterconservering, zoals blijkt uit de inspanningen van waterwinbedrijven. Waterkwaliteit in hoger gelegen gebieden is bepalend voor de mogelijkheden van natuur in lager gelegen gebieden. Water moet dus niet daar worden gewonnen waar het zijn weg nog moet gaan. Het bevorderen van natuurlijke processen, zoals het toelaten van peilfluctuaties, inundatie en oeverbegroeiing, levert ook kwaliteitswinst op. Langer vasthouden van water door vergroting van de watervoorraad of het areaal oppervlaktewater kan wateroverlast verminderen en natuurkwaliteit verhogen (zie ook het advies 'Overvloed en schaarste: water als geld', RLG, 1998).

Veiligheid tegen overstromingen door zoet én zout water kan bereikt worden door mede gebruik te maken van natuurkrachten die als 'nevenproduct' natuurwaarden leveren. Water is een sturende factor voor natuur en - vooral oppervlaktewater - reageert tegelijkertijd relatief snel op veranderingen (Feddes e.a., 1998). Daardoor kunnen potenties snel verzilverd worden. Indien op regionaal en gebiedsniveau het water- en natuurbeleid onderling beter worden afgestemd, kan de kwaliteit van natuur sterk verbeterd worden. Dit kan bijvoorbeeld door anti-verdrogingsprojecten gericht in te zetten in de ecologische hoofdstructuur (RIVM e.a., 1998). De raad meent dat vele mogelijkheden al worden benut, maar dat ook voor natuur in relatie tot water blijvend aandacht nodig is.



## 4 uitgangspunten voor de volgende fase van het natuurbeleid

### 4.1 verbreding natuurdoelen nodig

#### ***natuurdoelen niet verschuiven, maar verbreden***

Het natuurbeleid in Nederland is - gezien de hoofddoelstelling 'duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden' en de uitwerking daarvan in doelsoorten, beheerstrategieën en natuurdoeltypen - sterk gericht op het realiseren van intrinsieke waarden van natuur en landschap, vooral vanuit een wetenschappelijk natuurbeeld. De raad acht deze aanpak op zichzelf juist en verantwoord, maar is van mening dat de vermaatschappelijking van de natuur en de vernatuurlijking van de maatschappij (zie ook het advies 'Natuur Naderbij' van de Raad voor het Natuurbeheer, 1996) vraagt om verbreding van het natuurbeleid, met name om meer aandacht voor gebruik en beleving van de natuur door de mens. Ten dienste van de natuur, maar ook ten dienste van de mens. Ook hier vindt de raad dat er niet minder van het één, maar wel meer van het ander moet komen, in en buiten natuurgebieden. Dit kan tevens bijdragen aan het draagvlak voor het bestaande natuurbeleid.

#### ***in en buiten natuurgebieden***

Voor natuur in natuurgebieden bestaan - langs democratische weg - vastgestelde nationale doelen. De raad beschouwt de doelstellingen van het natuurbeleid en de ambities en taakstelling voor natuurgebieden - met name de ecologische hoofdstructuur - als een minimum voor het waarborgen van landelijke natuurdoelen. De raad constateert tevens dat de belangstelling voor natuurgebieden en voor de natuur in het algemeen groeit. De betrokkenheid leidt tot de behoefte een eigen bijdrage te leveren aan de natuurkwaliteit. De groei van persoonlijke betrokkenheid bij de natuur legt ook een grotere 'claim' op de natuur. Dit kan en moet leiden tot verbreding van de functie van natuur en natuurgebieden.

Bij natuur buiten natuurgebieden gaat het om natuur in agrarische gebieden, langs infrastructuur, rond bedrijven en in en rond steden en dorpen. Het gaat daar altijd om situaties waarin andere 'functies' dan natuur voorop staan, waar verschillende vormen van menselijke activiteit een rol spelen. Deze natuur is vaak letterlijk en figuurlijk dichterbij dan die van de 'echte' natuurgebieden. Voor natuur buiten natuurgebieden bestaan geen nationale doelen, behalve het soortenbeleid voor een beperkt aantal plant- en diersoorten. Het formuleren van verdergaande landelijke specifieke doelstellingen tot op het niveau van bijvoorbeeld soorten is, door de aard en de veelvormigheid van die natuur, niet gerechtvaardigd noch mogelijk. Maar dat ontslaat individu en samenleving niet van de eigen verantwoordelijkheid jegens deze overige natuur.

*De bestaande doelen en ambities - dus vooral voor intrinsieke waarden - hoeven als zodanig niet te worden verlaten, maar wel moet tegelijk een verbreding van dat beleid naar belevings- en gebruikswaarde plaatsvinden. Dus niet in plaats van, maar als aanvulling op. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de groei en de groeiende diversiteit van maatschappelijke wensen ten aanzien van de natuur, maar wordt tegelijk ook het draagvlak verstevigd voor het bestaande natuurbeleid voor de intrinsieke waarden. Deze verbreding is aan de orde in natuurgebieden én daarbuiten, in combinatie met andere functies.*

### 4.2 spanning in de beleidsdoelen als structureel accepteren

#### ***structureel aandacht geven aan verandering en aan spanning in de vraag***

Niet alleen natuurbeleid, maar ook ruimtelijk, landbouw- en verstedelijkingsbeleid zijn voortdurend in ontwikkeling. Natuurbeelden en wensen van mens en maatschappij veranderen voortdurend en blijven dat ook in de toekomst doen. Het beleid moet dan ook structureel aandacht geven aan ruimte bieden voor de voortdurende verandering in de maatschappelijke vraag.

De wensen van de maatschappij ten aanzien van natuur zijn en blijven verschillend. De raad meent dat een groot deel van wat als probleem wordt ervaren, samenhangt met de aard van natuur - zoals ook geldt voor andere onderwerpen van algemeen belang - : het gaat veelal om algemene waarden, boven-individuele belangen en de langere termijn, die op gespannen voet kunnen staan met het meer individuele, plaatselijke en korte termijnbelang. Dat is een blijvend gegeven, dat niet eenmalig kan worden opgelost. Dergelijke spanningen zijn overigens niet uniek voor het natuurbeleid, maar spelen ook op andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, volksgezondheid, onderwijs en cultuur. Zo willen velen gespreid en in een groene omgeving wonen, maar vraagt het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer om geconcentreerde verstedelijking. En, een ander voorbeeld, de vrijheid van schoolkeuze en het belang van kwalitatief goed onderwijs voor iedereen in alle delen van stad en land leidt soms tot dilemma's. Lange termijn doelen vragen samenhang en continuïteit in bestuur en in inzet van instrumenten: zo vraagt een bos van 100 jaar oud van minimaal 25 kabinetten de ruimte om te kunnen groeien.

De wisselwerking tussen bestuur en maatschappij moet daarom een vaste plaats krijgen en de verantwoordelijkheden van rijk, provincies en gemeenten moeten worden aangescherpt. Er is niet alleen sprake van 'interne' spanningen tussen verschillende wensen ten aanzien van natuur en natuurbeleid, bijvoorbeeld tussen intrinsieke waarden en gebruiks- en belevingswaarden. Tevens is er 'externe' spanning tussen natuur en andere beleidsterreinen. Naast de veranderingen in de maatschappelijke vraag vragen dus ook deze spanningen structureel aandacht in het beleid.

#### **op elk schaalniveau balans zoeken in lusten en lasten**

De positieve aspecten, de lusten, van natuur en natuurprojecten liggen vaak op een ander schaalniveau dan de consequenties, de lasten. Zo werken beoogde effecten van handhaving of vergroting van biodiversiteit vooral op (inter)nationaal niveau, terwijl de consequenties vooral op lokaal of bedrijfsniveau merkbaar zijn: planologische schaduwwerking, planschade, economische onzekerheid, stagnatie van bedrijfsontwikkeling, maar ook: waardevermindering van onroerend goed in de directe omgeving van een natuurgebied, maar niet in het gebied zelf. Wie onevenredige lasten draagt, moet worden beloond, wie onevenredige voordelen heeft, worden belast. De raad meent dat de verschillende overheden verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het juiste niveau moeten uitoefenen, duidelijkheid moeten geven aan de betrokkenen en dat per niveau de lusten en de lasten meer met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht.

*De vraag naar beleefbare en bruikbare natuur dichtbij is divers en omdat niet alles overal kan, zit daar al een zekere spanning in. Vooral echter zal er een blijvende spanning zijn tussen de actuele, zich ontwikkelende vraag en de bestaande beleidsdoelen voor intrinsieke natuurwaarden en de langere termijn. Daarom zullen keuzen soms noodzakelijk zijn. Beleidsdoelen gericht op intrinsieke waarden en de langere termijn vragen continuïteit in bestuur en inzet van instrumenten en daarmee soms ook om maatregelen op lokaal/regionaal niveau die daar als 'lasten' worden ervaren, terwijl de 'lusten' vooral op (inter)nationaal niveau genoten worden, en wellicht ook pas veel later.*

### **4.3 spanning in de uitvoering minimaliseren**

#### **onduidelijkheden voorkomen**

Bij de uitvoering van het natuurbeleid worden de betrokken partijen, zowel overheden, maatschappelijke organisaties als burgers, geconfronteerd met veranderende omstandigheden. De maatschappelijke behoefte aan verbreding van de doelen én naar meer ruimte aan de regio in het uitvoeringsproces vereist aanpassingen. Bij de uitvoering is ruimte nodig voor discussie tussen de betrokkene op lokaal niveau. Dat betekent dat de betrokkenen expliciet moeten zijn over hun wensen, zowel ten aanzien van motieven en doelen als de wijze waarop die doelen bereikt kunnen worden. Onduidelijke discussies en elkaar misverstaan geven spanningen. De betrokkenen moeten in staat zijn of gesteld worden hun inbreng in de discussies zodanig uit te werken dat een discussie mogelijk waarin de echte dilemma's helder worden. Dit geldt zowel voor betrokken burgers als organisaties en marktpartijen en voor de overheid zelf.

### **cultuurverandering nodig**

Aan organisaties en overheden en aan hun vertegenwoordigers worden in het uitvoeringsproces door de veranderende omstandigheden nieuwe eisen gesteld. Bij de uitvoering van het beleid dienen rijksvertegenwoordigers én de doelstellingen voor de ecologische hoofdstructuur, geconcretiseerd naar hectare-taakstellingen op projectniveau als uitgangspunt te nemen én ruimte te laten voor het lokale proces. Dit roept spanningen op die alleen zijn op te lossen door expliciet om te gaan met de consequenties van deze ontwikkeling. De ruimte bij de uitvoering van projecten zal binnen de organisatie vooraf duidelijk moeten zijn zodat helder is waarop de uitvoerders van het beleid worden 'afgerekend'. Alle betrokkenen binnen organisaties en overheden moeten met dit spanningsveld leren omgaan door de hiervoor benodigde cultuurverandering actief in gang te zetten (bijvoorbeeld in de vorm van cursussen). Dit geldt mutatis mutandis ook voor betrokken maatschappelijke organisaties uit de landbouw-, natuur- en recreatiesector die vanuit landelijke doelstellingen participeren in uitvoeringsprojecten.

### **van oud naar nieuw beleid**

Het nieuwe beleid dat de raad voor ogen staat (verbreding van doelen, meer flexibiliteit in de uitvoering), moet zich in samenhang met het bestaande beleid ontwikkelen. De ambities van het geformuleerde nationale beleid (onder meer in totaal 700.000 hectare natuurgebied in 2018) dienen naar de mening van de raad vastgehouden te worden. De huidige ambities zijn uitgedrukt in hectare-taakstellingen en de raad ziet geen aanleiding om de natuurdoelstelling op nationaal niveau te verlaten én - op dit moment van de gedachtenvorming - geen reële mogelijkheid om die doelstelling in andere termen afdoend en sluitend te formuleren. Hier ontstaat een dilemma. De nationale doelstelling ligt vast maar flexibiliteit in de uitvoering vergt dat onder meer de hectare-taakstellingen op projectniveau ter discussie gesteld moeten kunnen worden. Het niet-bereiken van de hectare-taakstelling op projectniveau leidt tot een 'tekort' in de nationale taakstelling dat vervolgens als probleem naar de rijksoverheid toekomt. Flexibiliteit in de uitvoering op projectniveau kan alleen als ruimte ontstaat in het omgaan met de nationale doelstelling.

*In veranderende situaties - zoals nu bij het verbreden van doelen en het geven van meer ruimte aan de regio in het uitvoeringsproces - kunnen deelnemers aan overleg met verschillende verwachtingen aan tafel zitten. Rijksvertegenwoordigers kunnen volharden in een sterk bepalende rol die veel verder gaat dan op grond van beleidsdoelen nodig is, al dan niet in de veronderstelling dat zij daarop ook worden 'afgerekend'. Ook bij vertegenwoordigers van landelijk werkende organisaties (landbouw, natuur, recreatie) kan dit effect optreden. De lokale inbreng kan zo (onnodig) worden gefrustreerd en leiden tot een opstelling waarbij geen enkele beleidslijn meer als uitgangspunt wordt geaccepteerd. Alle deelnemers aan een dergelijk proces moeten zich daarom (kunnen) bepalen tot de wérkelijk te bereiken doelen en de plaatselijke mogelijkheden daarvoor.*

## **4.4 het lokale uitvoeringsproces verbeteren**

### **kansen bieden, grenzen stellen**

De kwaliteit van de natuur staat of valt met de kwaliteit van de plannen én de wijze waarop deze tot stand komen. Tot die kwaliteit hoort ook de realiseerbaarheid en het maatschappelijk draagvlak. Voorwaarde voor goede plannen is dat er zo weinig mogelijk beperkingen en invullingen aan vooraf gaan, zoals restricties, sectorale taakstellingen, bestemmingen en begrenzingen. Waar die er wel zijn, mag geen misverstand bestaan over voorwaarden, ondergrenzen en speelruimte. Goede plannen vertrekken vanuit de eigen kwaliteiten en potenties van een plangebied, op welke schaal dan ook. Die kunnen niet objectief worden vastgesteld door sectorspecialisten of wetenschappers, maar moeten worden ontdekt in een dialoog tussen ontwerpers, betrokken burgers en organisaties, deskundigen, marktpartijen en overheid. Dit vergt een zorgvuldig proces waarin bottom-up en top-down elkaar stimuleren en waarbij de overheid zich zowel terughoudend als beslist opstelt. Het betrekken van partijen vraagt dat de overheid aan eigen doelen vasthoudt en

ruimte geeft voor invulling. In de besluitvorming moet meer ruimte komen voor initiatieven van onderop.

Het gaat daarbij niet zozeer om nieuwe structuren, maar vooral om verbetering van de bestuurlijke cultuur: echte en blijvende aandacht voor de natuur, voor inbreng van betrokkenen bij projecten en maatregelen en oog voor het algemeen belang, nu en in de toekomst. Om zicht te krijgen op handelingsmogelijkheden is het belangrijk de wensen van verschillende partijen centraal te stellen door een externe open oriëntatie op de vele actoren en de complexe problemen.

#### ***goede opbouw besluitvormingsproces en procesmanagement noodzakelijk***

Realisering van natuurdoelen kan het best geschieden in overleg vanaf het begin tussen initiatiefnemers, overheid, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen, resulterend in goede afspraken. Dat vraagt om goede samenspraak met de betrokkenen en een goed procesmanagement. Vanaf het begin van een project of maatregel dient steeds opnieuw een analyse plaats te vinden met als aandachtspunten: wie zijn de spelers in het veld, welke belangen zijn er in het geding, wie heeft welke doelen voor ogen, wie zijn de opinion leaders, vanuit welke normen en waarden handelen de verschillende partijen en welke (objectieve) gegevens zijn voorhanden. Het rijk kan dit proces faciliteren via geld (zoals bijdragen in planvorming en overleg), via regelgeving en beleidsruimte (bijvoorbeeld tegenprestaties, vergunningen of ruilmogelijkheden op bedrijfsniveau) of via communicatie en regie (zoals initiatief en bijeenbrengen van partners). De raad acht het belangrijk dat bij de realisering van natuurbeleid de wisselwerking tussen bestuur en maatschappij een vaste plaats heeft. In 'Van waarden, opportunisme en vergetelheid, advies over het bestuur van het landelijk gebied' (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998) geeft de raad aanbevelingen voor daartoe noodzakelijke veranderingen in het bestuur, ook voor de langere termijn.

#### ***draagvlak vergroten, maar eerst nagaan voor wát en bij wie***

Om de uitvoering van natuurbeleid te kunnen verbeteren is het nodig het draagvlak te vergroten. Mensen worden mondiger en kunnen én willen betrokken worden bij de uitvoering van beleid. Deze betrokkenheid biedt goede mogelijkheden om die uitvoering te verbeteren. Daartoe is het nodig eerst na te gaan voor wat en bij wie draagvlak wordt gezocht.

Draagvlak is nodig voor de processen die nodig zijn om nationale beleidsdoelen te realiseren via projecten op lokaal niveau. Er is behoefte aan de bereidheid om mee te denken over het omgaan met de algemene belangen waarvoor de overheid zich in moet zetten. Dat draagvlak is alleen aanwezig als de doelen van het natuurbeleid - ook de abstracte - onderschreven worden. Die doelen worden veelal op verschillende schaalniveaus beleefd: op nationale schaal is er eerder draagvlak voor motieven als intrinsieke waarde dan op lokale schaal waar eerder motieven als gebruik en beleving prevaleren. Daaraan gekoppeld zal eerder draagvlak zijn voor specifieke projecten op nationale schaal dan op regionale schaal waar de consequenties voor de dagelijkse leefomgeving veel directer zijn.

Draagvlak voor natuur (voor het participeren in processen én voor doelstellingen) ontstaat alleen als die natuur nabij is, letterlijk in de vorm van natuur om de hoek, figuurlijk in de vorm van zichtbaar gemaakte en verbeelde waarden.

Ook is bezinning nodig op de vraag waarvóór draagvlak zinvol is: voor landelijke natuurdoelen, voor abstracte beleidsbegrippen als EHS en WCL, voor de doelstelling van een natuurproject, of voor de aard en de uitvoering van concrete ingrepen in een gebied (of uitblijven daarvan)? En wat voor soort draagvlak: acceptatie, enthousiasme, medewerking in natura of ook medefinanciering?

#### ***goede ervaringen met agrarisch natuurbeheer ook elders toepassen***

De laatste jaren zijn en worden veel goede ervaringen opgedaan met agrarisch natuurbeheer. De raad adviseert het agrarisch natuurbeheer verder te stimuleren, door het subsidiëren van experimenten en door goede resultaten structureel te implementeren. Verenigingen voor agrarisch natuurbeheer kunnen een intermediaire rol spelen. Om een substantiële kwaliteitsimpuls voor de natuur in het 'witte gebied' te realiseren zijn meer middelen nodig, bijvoorbeeld ICES-middelen, de Europese landbouw-milieuverordening, het mede benutten van het Groenfonds voor agrarisch natuurbeheer, en ook van de fiscale groenregeling. Dit laatste vraagt enige versoepeling van (uitleg van) criteria.

De raad meent dat voor dergelijke maatregelen bij provincies (IPO, 1998) en Nationaal Groenfonds (1998) draagvlak bestaat, gezien hun recente uitspraken. Natuurvergoedingen blijken veel boeren over de drempel te helpen om natuur te realiseren. De raad meent dat deze ervaringen met agrarisch natuurbeheer ook breder kunnen worden toegepast. Allerlei ontwikkelingen kunnen aangegrepen worden om de natuurkwaliteit in stad en land te verbeteren. Mechanismen zijn nodig om koppelingen tussen vaak economisch gemotiveerde ontwikkelingen (zoals vestiging van een manege in een oude boerderij) en verhoging van de natuurkwaliteit aan te brengen. Mogelijkheden zijn: voorlichting over wat mogelijk is aan natuur, beschikbaarstelling van deskundigheid of het koppelen van vergunningverlening in het kader van het bestemmingsplan aan voorwaarden voor verbetering van de natuurkwaliteit. Verkenning van dit spoor (wel of geen verplichtingen opleggen?, hoe kunnen de voorwaarden er redelijkerwijs uitzien?, hoeveel beleidsruimte is te bieden?) is gewenst.

*Plannen en projecten worden nog teveel gepresenteerd of ervaren als opgelegd, terwijl feitelijk alleen (een deel van) de te realiseren doelen echt bindend zijn. En als in die doelen zelf al geen keuzeruimte zit - en die kan worden uitgebreid door uitruil van doelen mogelijk te maken - dan toch zeker in de wijze van realisering, inclusief de ruimtelijke vertaling. Meedenken en beslissen in de regio en het inschakelen van opinieleiders zorgt in dit vroege stadium - ook als het gaat om nationale, op het eerste oog weinig flexibele doelen - voor betrokkenheid en dat (ook) wordt uitgegaan van de eigen kwaliteiten en potenties van het plangebied. Uitvoering van beleid betreft overigens zowel planvorming als beheer, en het werkgebied omvat natuurgebieden én het enorme areaal niet-natuurgebied met al zijn potenties voor de natuur. Nieuwe methoden moeten hier de kans krijgen en alle partners als zodanig worden erkend en betrokken.*

#### **4.5 de overheid: optreden wijzigt, verantwoordelijkheid blijft**

##### ***taakverdeling tussen burger en overheid***

De raad vindt dat de kwaliteit van de leefomgeving - en daarmee ook van de natuur - ieders zorg is. Ieder heeft daarbij een persoonlijke verantwoordelijkheid. Natuur is echter als collectief goed onderwerp van overheidsbeleid. De burger heeft een deel van zijn verantwoordelijkheid gedelegeerd naar de overheid omdat sommige maatschappelijke doelen alleen als collectief bereikt kunnen worden. Burgers, organisaties, bedrijven en overheid delen de verantwoordelijkheid voor natuur en geven elk hun eigen specifieke invulling. Van ieder mag verwacht worden dat hij of zij zonder redelijk doel geen handelingen verricht die schadelijk zijn voor natuur en landschap. Grondgebruikers - zowel particulieren als overheden - hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid.

De overheid heeft onder alle omstandigheden een zorgplicht voor natuur, de rijksoverheid op zijn minst voor waarden van (inter)nationaal belang. Als hoeder van het collectieve en niet-toe-eigenbare 'goed' natuur ziet de raad juist voor de overheid een bepalende rol bij de bescherming van natuur op grond van de zorgplicht van de overheid, verwoord in artikel 21 van de Grondwet, van de vangnetfunctie van de overheid voor niet-economische functies en van de internationale verplichtingen met betrekking tot bescherming van de natuur.

De grens tussen de individuele en collectieve verantwoordelijkheid (waar eindigt de verantwoordelijkheid van de burger en waar begint de verantwoordelijkheid van het collectief) is belangrijk. Een expliciete visie op dit omslagpunt is nodig om de verschillende praktische regelingen, waarin een rolverdeling tussen burger en overheid aan de orde is en waarbij bijvoorbeeld de overheid burgers betaalt (zoals natuurproductiebetaling of inkomenstoeslagen voor de landbouw), op eenzelfde leest te schoeien. Wáárvoor geeft de overheid een tegenprestatie en wat wordt de burger geacht 'voor eigen rekening' te doen?

Omdat de verantwoordelijkheid en taak van de overheid in een democratische samenleving voortdurend wordt bijgesteld naar de geldende opvattingen, is het cruciaal dat in het natuurbeleid - ook steeds opnieuw - evenwicht wordt gevonden tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid.

### **taak van de overheid helder houden**

De actuele situatie met betrekking tot het natuurbeleid en de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen en tendenzen geeft onder meer het beeld van decentralisatie, deregulering en privatisering. De overheid neigt ernaar minder te werken met het opleggen van regels en wettelijke bepalingen ter realisering van (delen van) het beleid. Draagvlak en consensus, in het algemeen maar evenzeer plaatselijk, groepsgewijs of zelfs individueel, spelen een steeds belangrijker rol. De doelen, ook met betrekking tot natuurbeleid, moeten 'haalbaar' zijn. Het dilemma tekent zich af. De overheid heeft een opdracht te vervullen voor de natuur, desnoods of soms vooral met regulering. De samenleving, of een deel daarvan, vindt de rol van de overheid achterhaald en plaatst deze in een andere positie: meer op afstand, facilitair voor burgers en vooral niet beperkend of dwingend.

Tegen de achtergrond van dit dilemma, dat zich overigens op uiteenlopende beleidsterreinen voordoet, meent de raad dat de overheid onder alle omstandigheden een zorgplicht heeft voor natuur - de rijksoverheid in eerste instantie voor natuur van (inter)nationale betekenis - en daarvoor een compleet scala aan instrumenten ter beschikking moet hebben: overredende, financiële, maar ook dwingende juridische instrumenten. Waar mogelijk moet de samenleving op basis van vrijwilligheid en brede consensus zorg voor de natuur realiseren. Maar de overheid mag zich niet beperken tot alleen het inzetten van instrumenten, die op vrijwilligheid zijn gebaseerd. Ook daarvoor is volgens de raad voldoende politiek draagvlak aanwezig.

### **rolverdeling overheden verhelderen en aanscherpen**

De wisselwerking tussen bestuur en maatschappij moet een vaste plaats krijgen. Daartoe moet de positie en rol van de overheid worden verhelderd, meer toegespitst: de posities en rollen van de diverse overheden in relatie tot de maatschappij, organisaties en bedrijven, en tot elkaar.

Gemeenten moeten hun belangrijke rol kunnen waarmaken bij uitvoering en controle, en bij het activeren van burgers en hun organisaties. Provincies moeten een meer politieke en afwegende rol spelen, en op die basis de regie voeren, met oog voor collectieve aspecten, langere termijn en inpassing van rijksbesluiten. Het rijk moet zich richten op de langere termijn, minder recepten voorschrijven en meer kansen bieden: zorgen voor een verbindend toekomstperspectief en draagvlak zoeken om daarmee de mogelijke inzet van particulieren, organisaties en overheden te mobiliseren. Dit alles betekent dat verheldering en aanscherping van de rolverdeling tussen overheden onderling en met 'het veld' noodzakelijk is, uitmondend in nieuwe bestuurlijke convenanten 'op maat' tussen rijk en provincies, zo mogelijk met deelname van gemeenten en andere bestuursorganen. De convenanten moeten gericht zijn op continuïteit en structurele afstemming tussen de betrokken bestuurslagen.

*Sinds de vaststelling van het Natuurbeleidsplan is de rol van de overheid bij het natuurbeleid niet onbesproken en zijn de verhoudingen tussen rijk en provincies door de decentralisatie-impuls veranderd. Ook h e overheid optreedt is onder invloed van de maatschappelijke opvattingen in beweging: van regels en wettelijke bepalingen naar overleg en consensus op allerlei niveaus. Een dilemma tekent zich af. De overheid heeft - namens zijn burgers - een opdracht te vervullen voor de natuur, maar bij de uitvoering in concrete situaties worden vraagtekens geplaatst bij zijn bevoegdheden of instrumenten. De raad meent dat deze bestuurlijke ontwikkelingen moeten leiden tot veranderingen in de uitvoering en in de rolverdeling tussen bestuurslagen, maar dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de noodzakelijke continuïteit en zekerheid - waar onder ook het garanderen van de nodige middelen - niet wijzigt. Dit ontslaat de individuele burgers en maatschappelijke organisaties echter niet van hun eigen verantwoordelijkheden.*

## 4.6 aandachtspunten voor de komende evaluatie van het natuurbeleid

De raad, indachtig de komende evaluaties van het bestaand beleid van het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte, vraagt in aanvulling op de hierboven geformuleerde conclusies aandacht voor de volgende punten (geordend naar abstractie-niveau).

- voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het natuurbeleid is naast aankoop, inrichting en beheer van gebieden ook het behoud en herstel van - voor natuurdoelen - benodigde abiotische condities, met name tegengaan van verdroging, vermesting, verzuring en versnippering, een essentiële voorwaarde. Daarom dient de hoofddoelstelling te worden aangevuld met: 'met inbegrip van de abiotische condities'
- hoewel de uitvoering van het Natuurbeleidsplan als geheel redelijk verloopt, loopt de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur achter en stagneert de aankoop van natuurgebieden; dit vraagt nu om een duidelijk tijdpad en een extra financiële impuls
- niet zozeer de koers van het natuurbeleid, maar de uitwerking roept plaatselijk veel discussie op. Het natuurbeleid en de ecologische hoofdstructuur zijn dan wel democratisch vastgesteld, dat betekent niet dat overal elke uitwerking nu ook vaststaat
- ondanks 'zwaluwstaarten' van het Natuurbeleidsplan met de Vierde Nota Ruimtelijke ordening Extra en het Nationaal Milieubeleidsplan laat de doorwerking van het natuurbeleid in andere beleidsterreinen (stedenbouw, intensieve landbouw, industrie, delfstofwinning, militaire oefenterreinen) nog vaak te wensen over
- bestaand instrumentarium wordt in het algemeen nog onvoldoende toegepast (verwerving, beheersovereenkomsten, aanwijzingen Natuurbeschermingswet en uitwerking van internationale afspraken, met name de Habitatrichtlijn). Alleen het beleid voor de Nationale Parken ligt op schema. De soortenbeschermingsplannen komen traag op gang. Beschikbare instrumenten moeten gebruikt worden
- de internationale context van het natuurbeleid (op grond waarvan de kust en duinen, de open veenweidegebieden en de kwelgebieden in het oosten van ons land prioriteit verdienen) verdient blijvend aandacht
- 'witte gebieden' hebben een eigen betekenis voor de natuur die in het huidige beleid te weinig aandacht krijgt. Op onderdelen ontbreekt het aan natuurdoelstellingen en middelen, zoals voor multifunctionele landbouwgebieden en de stedelijke omgeving
- behoud van cultuurhistorisch waardevolle landschappen, onderdeel van het Structuurschema Groene Ruimte, is op provinciaal niveau onvoldoende uitgewerkt, vooral wat betreft de doorwerking van en controle op afweegformules. Het beleid wordt sterk gehinderd door het ontbreken van toetsbare ecologische, economische en esthetische taakstellingen en van financiële middelen
- verbindingszones hebben nog te geringe betekenis voor weinig mobiele soorten als amfibieën, reptielen en vleermuizen; meer aandacht is nodig voor de mobiliteit van soorten en de groene dooradering van het landelijk gebied. De ruimten voor weidevogels, ganzen en zwanen buiten de ecologische hoofdstructuur worden moeizaam gerealiseerd.

## 4.7 een nieuwe nota, mits ...

Het natuurbeleid, in 1990 verwoord in het Natuurbeleidsplan, is zoals hiervoor geconstateerd voortdurend in beweging. De opvattingen over natuur veranderen in de loop der tijd, maar ook hoe de afgesproken doelen het best zijn te realiseren, hoe dat het beste aangestuurd kan worden en wie er moeten en kunnen beheren. De betrokkenheid van de maatschappij: organisaties, bedrijven, vrijwilligers en omwonenden wordt steeds groter en er is behoefte aan interactieve planvorming, verbetering van de uitvoering en verheldering en aanscherping van de rol van overheden. Bezinning op gevoerd beleid is dan ook essentieel.

Het rijk heeft met de provincies afgesproken dat het Natuurbeleidsplan gezamenlijk zal worden geëvalueerd. Bovendien staat in de wettekst van de Natuurbeschermingswet dat eens in de acht jaar een natuurbeleidsplan moet worden vastgesteld. De raad pleit in dit advies voor een verbreding van het natuurbeleid maar overigens voor de voortzetting van het vigerende beleid, met aandacht voor de uitvoering. Dit is zijns inziens onvoldoende aanleiding voor het zware middel van een geheel nieuw Natuurbeleidsplan, een NBP 2. Een volledig nieuwe nota zou alleen de moeite waard zijn als daarin een inhoudelijke en bestuurlijke integratie tot stand zou komen van het huidige beleid voor natuur, landschap (inclusief cultuurhistorie), bos en wildbeheer, zo mogelijk aangevuld met (delen van) het recreatie- en visserijbeleid. Een dergelijke integratie zou de raad toejuichen: daarmee zou een betere aansluiting tot stand komen met de maatschappelijke opvattingen over 'natuur' en met de bestuurlijke praktijk.

Een nieuwe nota biedt ook mogelijkheden om de relatie tussen natuur en andere functies nader in te vullen, inclusief de daarbij behorende nieuwe partners (waaronder maatschappelijke organisaties, onderdelen van allerlei overheden) en breedwerkende instrumenten. Bestaande (agrarisch natuurbeheer) en nieuwe partners in het natuurbeheer kunnen erkenning krijgen en nieuwe breedwerkende instrumenten kunnen ontwikkeld worden.

*De raad zou een geheel nieuwe nota voor 'het natuurbeleid' toejuichen, maar alléén als daarin een inhoudelijke en bestuurlijke integratie tot stand komt van het huidige beleid voor natuur, landschap (inclusief cultuurhistorie), bos en wildbeheer, alsmede (delen van) het recreatie- en visserijbeleid. Dat zou leiden tot duidelijkheid en consistentie in dit brede beleidsveld en tevens een betere aansluiting bewerkstelligen met de brede maatschappelijke opvatting van 'natuur'. In een dergelijke nota zou - naast de verbreding van natuurdoelen en de flexibilisering van de uitvoering - de structurele rol van agrarisch natuurbeheer moeten worden erkend en lijnen uitgezet naar (nog verdere) funktiekoppeling en de daarbij behorende partners en brede instrumenten.*



## 5 voorstellen voor beleid en uitvoering

Veel conclusies uit (4) wijzen op de noodzaak van **verbetering van het uitvoeringsproces**. Hoewel er altijd enige spanning zal bestaan tussen nationaal beleid - welk dan ook - en de lokale realisering daarvan, kan een open en zorgvuldig proces - met daarbij de beschikbaarheid van concrete doelen, afwegingsruimtes en bruikbare hulpmiddelen - dat probleem sterk reduceren. Voorstellen voor verheldering, afwegingscriteria en hulpmiddelen komen in dit hoofdstuk aan bod, waarbij de raad aantekent dat ook de persoon die ze hanteert belangrijk is. Degenen die - al dan niet namens overheden of grote organisaties - bij het uitvoeringsproces zijn betrokken, moeten de juiste positie kiezen. Vanuit de rijksoverheid is beslistheid geboden bij het aangeven van de minima (vooral in termen van doelen), maar terughoudendheid op overige punten (vooral in de uitvoering). Daarvoor kan een vorm van herscholing van betrokken personen nodig zijn. Vertegenwoordigers van grote organisaties moeten eenzelfde flexibiliteit tonen, terwijl van mensen uit de streek verwacht mag worden dat zij de minimale nationale richtlijnen als uitgangspunt willen nemen. Daarnaast moet er ook voldoende tijd en ruimte zijn voor het lokale uitvoeringsproces. Het gaat niet aan dat de overheid - geconfronteerd met klachten over stroperigheid - juist op dié onderdelen van het beleidsproces 'bezuinigt' waar de plaatselijke bevolking een belangrijke inbreng kan hebben. Haastige spoed is hier niet goed.

### 5.1 verbreding operationaliseren met behulp van criteria

#### ***spanning tussen beleidsdoelen hanteerbaar maken: discussie voeren***

Op nationaal, maar zeker op regionaal en op lokaal niveau is debat en overleg nodig om de spanning tussen de verschillende doelen en kwaliteitseisen te verhelderen en hanteerbaar te maken voor de uitvoering van projecten. De raad is voor vergroting van de gebruiks- en belevingswaarde van de natuur, maar dit kan mag er niet toe leiden dat natuurgebieden worden meegezogen in de snelheid van de tijd, de maalstroom van commercie en winstbejag. Er is dan een gevaar dat de uiteenlopende doelen elkaar gaan verdringen zonder weloverwogen oordeelsvorming.

#### ***beleid verder operationaliseren***

De doelen van het natuurbeleid zijn na het verschijnen van het Natuurbeleidsplan geformuleerd in natuurdoeltypen en hoeveelheden oppervlakte, ook in relatie tot elkaar. Maar de relatie met maatschappelijke wensen, gewenste kwaliteiten en oppervlakten in relatie tot beleving en gebruik, is niet of onvoldoende gelegd. De vraag hoeveel kwaliteit en oppervlakte nodig is om maatschappelijke wensen in relatie tot intrinsieke waarde, beleving en gebruik te vervullen, is dan ook nog niet beantwoord. De raad adviseert daarom alle (ook de belevings- en gebruiksaspecten) kwalitatief en kwantitatief in relatie tot elkaar uit te werken en operationaliseren en de beleidsinstrumenten te beoordelen op hun waarborgende werking voor areaal, kwaliteit en continuïteit van natuur.

Natuurlijke processen vragen in het algemeen vele tientallen jaren of eeuwen, het Natuurbeleidsplan werkt met een 'eindtoestandplanning' en hanteert een planperiode van circa 30 jaar, terwijl de maatschappij en de overheid continu in beweging zijn. Dit vraagt om bezinning op de sturingsfilosofie. Een belangrijke strategische vraag is: hoe kunnen in een procesplanning met voortdurende evaluatie en bijstelling doelen worden verbreed en uitgewerkt?

#### ***na de itz-criteria ook criteria voor belevings- en gebruikswaarde***

Natuurkwaliteit is in het vigerende beleid onder meer geoperationaliseerd aan de hand van doelsoorten. Voor die circa 2700 soorten waarvan voldoende gegevens bekend zijn (dat is minder dan 8% van de totale diversiteit in Nederland van ongeveer 35.000 soorten) is bezien of ze voldoen aan de volgende drie criteria:

- de internationale betekenis van het behoud van de soort in Nederland (i),
- de soort vertoont in Nederland een dalende trend (t), en
- de soort is in Nederland zeldzaam (z).

De soorten die aan tenminste twee van deze drie criteria voldoen, de doelsoorten, vormen de speerpunten in het beleid: zij vragen door hun zeldzaamheid, achteruitgang en onze specifieke verantwoordelijkheid de meeste beleidsaandacht. Voor de overige soorten zou beleidsaandacht minder urgent zijn. In deze kwaliteitsbepaling en -uitwerking in criteria en doelsoorten ligt het accent sterk op de ecologische benadering en de intrinsieke waarde van natuur.

Wil het natuurbeleid zich meer kunnen richten op belevingswaarde en gebruikswaarde van natuur, dan is het uitwerken van criteria voor beleving en gebruik van natuur in operationele graadmeters op vergelijkbare wijze met de uitwerking van de intrinsieke waarde in de itz-criteria noodzakelijk. Niet om dwingend op te leggen, maar om een gemeenschappelijke 'taal' te ontwikkelen om over kwaliteit te kunnen discussiëren. Het is nodig alle criteria te operationaliseren op soort- en op eco-systeemniveau. De meningsvorming over natuurkwaliteit is ermee gediend wanneer natuurkwaliteit concreet benoemd kan worden. Ook de politieke afweging is gebaat bij agendering van natuurkwaliteit in brede zin en bij duidelijke criteria. Essentieel is dat de participanten onderling, in een heldere besluitvorming, expliciteren wat de beoogde kwaliteit inhoudt of in moet houden. Mede geïnspireerd door de criteria-indeling van de RPD (1996) wil de raad hier criteria voor belevingswaarde en gebruikswaarde toespitsen op natuur.

CRITERIA OP SOORTNIVEAU	TREFWOORDEN VOOR OPERATIONALISERING
-------------------------	-------------------------------------

- |  |   |
|--|---|
| <p>a. belevingswaarde *</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>identiteit</i></li> <li><i>diversiteit</i></li> <li><i>herkenning</i></li> <li><i>kenbaarheid</i></li> </ul> <p>b. gebruikswaarde *</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>functionele geschiktheid</i></li> <li><i>economisch gebruik</i></li> <br/> <li><i>interferentie</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><i>expressie, natuur(historische) informatiewaarde</i></li> <li><i>contrastwerking, articulatie</i></li> <li><i>herkenbaarheid van soorten</i></li> <li><i>ontmoetbaarheid, zichtbaarheid</i></li> <br/> <li><i>potenties, genenreservoir, vangst- en oogstbaarheid</i></li> <li><i>oogst, affichering, public relations, aantrekking van recreatie</i></li> <li><i>synergie, overlast, verdringing</i></li> </ul> |
|--|---|

CRITERIA OP SYSTEEMNIVEAU	TREFWOORDEN VOOR OPERATIONALISERING
---------------------------	-------------------------------------

- |  |  |
|--|--|
| <p>a. belevingswaarde *</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>identiteit</i></li> <li><i>diversiteit</i></li> <li><i>herkenning</i></li> <li><i>zingeving</i></li> <li><i>kenbaarheid</i></li> </ul> <p>b. gebruikswaarde *</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>functionele geschiktheid</i></li> <br/> <li><i>economisch gebruik</i></li> <li><i>doelmatigheid</i></li> <li><i>bereikbaarheid</i></li> <li><i>interferentie</i></li> <br/> <li><i>sturende werking</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><i>expressie, natuur(historische) informatiewaarde</i></li> <li><i>afwisseling, onderscheid</i></li> <li><i>herkenbaarheid</i></li> <li><i>onderdeel voelen van, besef over dynamiek</i></li> <li><i>bereikbaarheid</i></li> <br/> <li><i>als landbouwgebied of natuurgebied, recreatie-, werk- of woonomgeving, combinatie van functies</i></li> <li><i>oogst, recreatie, waterzuivering, biomassa</i></li> <li><i>opbrengst in relatie tot natuurdoelen</i></li> <li><i>verbindingen, reistijd, moeite om er te komen</i></li> <li><i>synergie (groen &amp; wonen, &amp; recreatie), overlast, waardeverandering van de grond, planschade</i></li> <li><i>planologische schaduwwerking</i></li> <li><i>sturing van ruimtelijk gebruik, geleiding</i></li> </ul> |
|--|--|

\* dit betreft zowel de actuele als de toekomstige belevings- en gebruikswaarde

### ***criteria voor belevings- en gebruikswaarde verder invullen***

Het operationaliseren en toepassen van criteria voor beleving en gebruik vergt aparte aandacht van het beleid. De genoemde trefwoorden voor operationalisering zijn verder uit te werken in kwalitatieve en kwantitatieve zin waarbij rekening gehouden moet worden met in de tijd veranderende inzichten.

#### *kwalitatieve benadering als basis*

Met behulp van bijvoorbeeld essays over de culturele en maatschappelijke betekenis van soorten en ecosystemen, discussies en studies kunnen in kwalitatieve zin de belevings- en gebruikaspecten van soorten en/of ecosystemen tastbaar en daarmee bespreekbaar gemaakt worden: allerlei overwegingen, invalshoeken en oordelen worden samengebracht en ontsloten. Deze exercitie leidt tot een algemeen beeld van beleving en gebruik en, van groot belang, tot materiaal dat als informatieve basis - en niet als normatieve basis - gebruikt kan worden in de discussies op projectniveau. In die discussies stellen de direct betrokkenen uiteindelijk zelf belevings- en gebruikswaarde vast waarbij gebiedsgebonden en cultureel bepaalde argumenten een rol zullen spelen, naast bijvoorbeeld persoonlijke voorkeuren. Ook de toekomstige belevings- en gebruikswaarde moet in beschouwing worden genomen.

#### *meestal ook kwantitatieve benadering nodig*

In een aantal situaties is behoefte aan een kwantitatieve benadering omdat kwalitatieve beschrijvingen te uitgebreid worden. Hierdoor wordt comprimering van de informatie noodzakelijk, zoals overigens ook plaats heeft gevonden bij het ontwikkelen van de itz-criteria. Dit is bijvoorbeeld het geval als:

- veel actoren betrokken zijn bij het lokale proces, of veel soorten/ecosystemen
- op provinciaal of nationaal schaalniveau verschillende situaties met elkaar vergeleken moeten worden (bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag in welke gebieden stimulering nodig is)
- de resultaten van monitoring van ontwikkelingen gepresenteerd dienen te worden (neemt de belevingswaarde in gebieden écht toe?)
- bij planningsdoeleinden, waarbij voor de leefomgeving een bepaald niveau van gebruik en beleving als doelstelling kan worden opgenomen en de daadwerkelijke, concrete 'invulling' met soorten/ecosystemen nog niet bekend is en later moet plaatsvinden, gestuurd door lokale omstandigheden van zowel culturele als fysieke aard
- een vergelijking wordt gemaakt van situaties in het kader van het uitruilen van doelen.

Gebruik makend van de inzichten uit de kwalitatieve benadering kan via enquêtes en interviews nagegaan worden hoe in het algemeen door Nederlanders tegen de belevings- en gebruikswaarde van soorten en ecosystemen aangekeken wordt. Soorten en ecosystemen kunnen dan in principe gerangschikt worden naar oplopende belevingswaarde en oplopende gebruikswaarde, zoals ook bij de systematiek met itz-waarden soorten gerangschikt zijn en vervolgens ingedeeld in hoge en lage itz-waarde (doelsoort of geen doelsoort). Soorten/ecosystemen kunnen op basis van die rangschikking ingedeeld worden in soorten/ecosystemen met hoge/lage belevingswaarde (twee categorieën) of, beter hanteerbaar, in meerdere categorieën van belevings- en gebruikswaarde (zie bijvoorbeeld ook Van Zoest, 1994; Van Leeuwen en de Ridder, 1998).

#### *inzichten veranderen in de tijd*

Op de hiervoor beschreven wijze kan een belevingswaarde en gebruikswaarde worden toegekend. Deze zal evenwel steeds een moment-opname zijn. De beleving en het gebruik van soorten en ecosystemen zal in de tijd veranderen (zodat de onderlinge rangschikking zal veranderen) en ook de grenzen die aangelegd worden bij de indeling in categorieën, zullen in de tijd veranderen. Zoals ook periodieke bijstelling nodig is bij het vaststellen van de doelsoorten voor itz-waarden (door veranderingen in - de kennis over - het aandeel van Nederland in het totale verspreidingsgebied; de aantalsontwikkeling van soorten en de mate van voorkomen in Nederland), zal ook voor de criteria beleving en gebruik regelmatige herijking nodig zijn. De raad beveelt nadere uitwerking van de hierboven gegeven denklijnen aan.

## 5.2 concrete regionale kwaliteitsniveaus formuleren

### ***denken in termen van kwaliteitsniveaus***

Verschillende mensen stellen verschillende eisen aan de kwaliteit van hun leefomgeving en de overheid 'weegt' voor het formuleren van eenduidig en uitvoerbaar beleid deze verschillen. Het resulterend beleid gaat voor sommigen te ver en komt voor anderen tekort. Anders geformuleerd: het noodzakelijke wordt door de overheid verwoerd, het wenselijke door (een deel van) de burgers. Daarmee zijn twee kwaliteitsniveaus aangeduid die in het natuurbeleid een rol spelen, zowel voor natuur binnen als voor natuur buiten natuurgebieden: een minimum- en een gewenst niveau.

### ***natuur in en buiten natuurgebieden***

Voor *natuur in natuurgebieden* bestaan nationale doelen. De raad beschouwt de doelstellingen en ambities van het natuurbeleid voor natuurgebieden - met name de ecologische hoofdstructuur - als leidend uitgangspunt voor het waarborgen van landelijke natuurdoelen. Maar niet alles ligt voor elke locatie vast, en ook de weerstand groeit. De uitvoering biedt ruimte voor plaatselijke uitwerking waarbij ook kwaliteitsverhoging aan de orde kan komen nu de belangstelling voor natuurgebieden en voor de natuur in het algemeen groeit, getuige ook particuliere initiatieven.

Bij *natuur buiten natuurgebieden* gaat het om natuur in agrarische gebieden, langs infrastructuur, rond bedrijven en in en rond steden en dorpen. Het gaat daar altijd om situaties waarin andere 'functies' dan natuur voorop staan, waar verschillende vormen van menselijke activiteit een rol spelen. Voor natuur buiten natuurgebieden bestaan geen nationale doelen, behalve het soortenbeleid voor een beperkt aantal plant- en diersoorten. Het formuleren van verdergaande landelijke specifieke doelstellingen tot op het niveau van bijvoorbeeld soorten is, door de aard en de veelvormigheid van die natuur, niet gerechtvaardigd noch mogelijk. Maar dat ontslaat individu en samenleving niet van de eigen verantwoordelijkheid jegens deze overige natuur.

### ***nader uitgewerkte visie nodig***

Door de grote verschillen in karakter en kwaliteit van verschillende soorten natuur, is een nader uitgewerkte visie nodig welke typen natuur op welke plekken het meest passend en gewenst zijn: verschillende wensen concretiseren in één visie. Er bestaat een reëel gevaar dat anders de strijd tussen functies onderling verhevigt of verdringingseffecten gaan optreden. Bijvoorbeeld dat (kapitaal)krachtige functies als golfbanen overal de plaats innemen van zwakkere functies als braakliggende terreintjes, waar juist vaak onverwacht rijke natuur te vinden is.

#### **'Groen in Amsterdam': verschillende wensen concretiseren in één visie**

De concept-nota 'Groen in Amsterdam' (1997) benadert groen vanuit verschillende invalshoeken: stadsecologie, recreatie en het ruimtelijk aspect, onderverdeeld in landschap en cultuurhistorie en ruimtelijke patronen. Niet de exacte indeling is hierbij van belang, maar dat het gaat over alle natuur, over elke taak met betrekking tot de natuur en over elk aspect van die natuur. Om te bepalen op welke plek welk type natuur het best ontwikkeld kan worden of behouden moet blijven, dienen kwaliteitsniveaus te worden vastgesteld. Een intensieve recreatiefunctie ligt voor de hand op plekken die goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer. Waar zich natuurgebied bevindt dat gevoelig is voor verstoring dient het behoud voorop te staan, zeker als het om zeldzame of onvervangbare natuur gaat. Het is daarom van belang dat de verschillende natuurtypen een samenhangende groenstructuur vormen, logisch ingebed in de structuur van stad en land, met kwaliteits-typeringen die ruimte laten voor creatieve invulling op regionaal, (groot)stedelijk, buurt- en wijkniveau. De invulling van het groenbeleid geschiedt dan ook in samenspraak met de bevolking.

### ***overheid neemt initiatief***

Om plaatselijke initiatieven en het nemen van eigen verantwoordelijkheid te stimuleren, is het gewenst dat de overheid initiatief neemt om samen met andere betrokkenen tot de formulering van een ondergrens te komen voor het kwaliteitsniveau van natuur buiten natuurgebieden: een minimum natuurkwaliteit die 'in het algemeen wenselijk wordt geacht'. De geformuleerde kwaliteit kan vergeleken worden met de bestaande kwaliteit waardoor die kwaliteit zichtbaar en bespreekbaar wordt. Zijn we tevreden met de bestaande kwaliteit, moet er meer gebeuren? Wat is

het gewenste kwaliteitsniveau? Het bepalen van kwaliteitsniveaus is hierbij geen doel op zich, maar een middel om in regionale en lokale situaties mensen te motiveren, te betrekken en tot actie te laten komen. Het gaat erom met elkaar vast te stellen wat we met natuur willen, in natuurgebieden en daarbuiten. Een dergelijke stimulans werkt alleen als de bestaande kwaliteit en de ontwikkeling daarin bekend is. Inventariseren en monitoring van natuurwaarden is een vereiste, gekoppeld aan een goede presentatie en interpretatie. De raad meent dat hieraan meer aandacht besteed moet worden.

### **5.3 doelen centraal stellen en monitoring daarop aanpassen**

#### ***middelen en doelen niet verwarren***

Het in een te vroeg stadium stellen van de vraag 'hectares of kwaliteiten?', of het leggen van claims op de eigendom van de grond, kan ertoe leiden dat de discussie over realisering van natuurdoelen te snel wordt versmald. Zo kunnen in een vroeg stadium hectare-gevechten ontstaan die uitzicht op andere manieren om natuurkwaliteit te realiseren, ontnemen en blokkeren. In de praktijk ontstaan vaak problemen en vertragingen door (verwachte) schade zodra een grondclaim wordt gelegd. Het is daarom van groot belang steeds de doelen centraal te stellen en met betrokkenen te bezien wat praktisch mogelijk is. Het algemeen beantwoorden van de vraag 'hectares of kwaliteiten?' is niet mogelijk. Deze vraag moet per locatie, regionaal, worden bezien in relatie tot de middelen die alle betrokkenen beschikbaar hebben. Binnen zeer grote eenheden met natuurlijke ecosystemen kan met dezelfde hoeveelheid hectares beduidend meer effect worden bereikt in termen van soortenrijkdom en aantal doelsoorten (RIVM e.a., 1997 en RIVM e.a., 1998).

Voor handhaving van intrinsieke waarden, maar ook voor vergroting van de gebruiks- en belevingswaarde van de natuur zijn arealen van voldoende grote omvang noodzakelijk. Het gaat dus om hectares en kwaliteiten waarbij de hectares het middel zijn en de kwaliteiten het doel. In het laatste advies van de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP, 1998) komt deze discussie over hectares en kwaliteiten aan de orde bij voorstellen over het toekomstig beheer van de Veluwe. In het project 'Recreatie dicht bij huis' (Stichting Recreatie, 1997) komt eveneens de conclusie naar voren dat voor recreatieve belevings- en gebruikswaarde van groen in de woonomgeving zowel voldoende areaal (oppervlakte) als kwaliteit (nabij, veilig, bruikbaar) aanwezig moet zijn.

Ook verwerving is geen doel maar middel: het is niet altijd noodzakelijk dat de grond in eigendom is van de overheid of een natuurorganisatie. Ook particulieren kunnen, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, de gewenste kwaliteiten duurzaam realiseren, binnen en buiten de ecologische hoofdstructuur.

#### ***oude schoenen nog niet weggooien voordat .....***

De raad meent dat de totale nationale taakstelling van het natuurbeleid in hectares op goede gronden tot stand is gekomen en niet lichtvaardig mag worden verlaten. De huidige ambities zijn uitgedrukt in hectare-taakstellingen en de raad ziet geen aanleiding om de natuurdoelstelling te verlaten én - op dit moment van de gedachtenvorming - geen reële mogelijkheid om die doelstelling in andere termen dan hectares afdoend en sluitend te formuleren. Koersen op het kompas van geoperationaliseerde kwaliteitsdoelstellingen of het combineren van natuur met andere functies bieden kansen en mogelijkheden, maar nog niet altijd garanties voor natuurkwaliteit.

De noodzakelijke voorwaarden, zoals ruimtelijke en milieu-omstandigheden en beheer, moeten ook zijn vervuld (RIVM e.a., 1997 en RIVM e.a., 1998). Er moeten dus meer voorwaarden worden vervuld en garanties voor het daadwerkelijk en duurzaam realiseren van beoogde kwaliteiten worden verkregen. Milieukwaliteit, verbindingen en beheer zijn daarvoor óók essentieel.

Voor beoordeling van instrumenten op waarborg voor areaal, kwaliteit en continuïteit van natuur wordt hier verwezen naar de Natuurverkenning 97 (RIVM e.a., 1997) en naar Natuur Naderbij (Raad voor het Natuurbeheer, 1996). Bij het realiseren van natuur geldt, dat kleine verbeteringen in een groot gebied soms evenveel of zelfs meer kunnen opleveren dan grote verbeteringen in een klein gebied, zeker vanuit de optiek van beleving en gebruik.

De raad is overigens van mening dat de vakterm 'wit gebied' ongelukkig is gekozen. In beginsel hebben immers alle plekken in Nederland actueel of potentieel betekenis voor de natuur. 'Lichtgroen' zou de kwaliteiten van die gebieden beter aanduiden.

#### ***monitoring en inventarisatie***

De raad constateert - met alle waardering voor de Natuurverkenning 97, de Natuurbalans 1998 en de vele andere publicaties - dat het niet eenvoudig is om een beeld te vormen van de toestand van de natuur en de werkelijke effecten van het beleid 'in het veld'. Om de stand bij te kunnen houden is goede monitoring dan ook onontbeerlijk. De resultaten van het beleid kunnen dan afgezet worden tegen de gestelde doelen, rekening houdend met alle bijdragen, ook die van derden of verbeteringen die niet direct aanwijsbaar gevolg zijn van beleidsmaatregelen'. De resultaten van deze bijdragen kunnen worden 'afgeboekt' van de taakstelling van het beleid. Het gaat immers primair om het bereiken van de doelen, de weg waarlangs is daarvan afgeleid.

Al eerder is het belang van inventarisatie en monitoring als stimulans voor de discussie over natuurkwaliteit in de eigen omgeving genoemd. Alleen door besef van aanwezige waarden en de ontwikkeling daarin, wordt betrokkenheid van de burgers gestimuleerd. De verbreding van het natuurbeleid zal ook consequenties moeten hebben voor monitoring én inventarisatie (onderzoek naar de verspreiding van flora en fauna): het aantal voor het beleid relevante soorten en ecosystemen neemt toe, het aantal voor het beleid relevante gebieden neemt toe, het aantal actoren neemt toe (beheerders, burgers), de overheid als partner zal kritischer bejegend worden waardoor de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van het beleid toenemen en de interactieve beleidsvorming en uitvoeringspraktijk zal de behoefte aan informatie bij de verschillende betrokkenen sterk doen toenemen. De behoefte aan gegevens zal zich verdiepen én verbreden. Aanpassing van lopende activiteiten op nieuwe doelen is noodzakelijk.

## **5.4 uitruilbaarheid van natuurdoelen aangeven**

#### ***onderhandelingsruimte vergroten***

In de praktijk ontstaat op projectniveau, waar direct betrokkenen om tafel zitten, vaak discussie over concrete natuurdoelen. Deze zijn veelal afgeleid van achterliggende doelen, bijvoorbeeld van het nationale natuurbeleid zoals realisatie van de ecologische hoofdstructuur, het provinciaal (natuur)beleid of doelen van lokale organisaties. Om natuurkwaliteit te versterken, is overleg tussen betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium noodzakelijk, op basis van zo concreet mogelijk uitgewerkte natuurdoelen. Waar zit de onderhandelingsruimte voor dit overleg? Kunnen natuurdoelen onderling verschillen, maar toch dezelfde kwaliteit vertegenwoordigen? Zijn natuurdoelen onderling uitwisselbaar, en zo ja, wanneer?

Een discussie over overeenkomsten en verschillen tussen natuurdoelen is pas mogelijk indien (onderdelen van) de natuurdoelen onderling vergelijkbaar zijn, met andere woorden: indien de verschillende natuurdoelen langs dezelfde meetlat gelegd kunnen worden. De maatschappelijke keuzen (en bestuurlijke dilemma's) zijn dan zichtbaar hetgeen het keuzeprocess verheldert voor de direct betrokkenen én voor diegenen die met het resultaat van de keuzen geconfronteerd worden. Indien de natuurdoelen naar de mening van alle betrokkenen onderling te vergelijken zijn, is in principe onderlinge weging en eventueel uitruil van doelen mogelijk.

#### ***leg verschillende natuurdoelen langs dezelfde meetlat***

Op welke wijzen zijn verschillende natuurdoelen zinvol met elkaar te vergelijken? Dat kan aan de hand van de soorten én (als waarde op zich) de natuurlijke, landschapsvormende processen (zoals het voorkomen van wind- of watererosie) en abiotische omstandigheden als randvoorwaarde voor natuurdoelen (zoals kwel, voedselrijkdom). In lokale situatie kunnen de betrokkenen hier nog andere wijzen van vergelijking aan toevoegen. In de praktijk zijn meerdere methoden ontwikkeld om natuurgebieden/doelen met elkaar te vergelijken (Werkgroep Alternatieven Bergen-Egmond-Schoorl, 1996, en Sijtsma e.a., 1995). Hierna schetst de raad ten behoeve van de noodzakelijke discussie een aanzet voor een 'uitruilbaarheidsbeoordeling'. Daaruit zal blijken dat in sommige situaties wél en andere geen of weinig mogelijkheden bestaan

om tot uitruil van doelen te komen. De raad adviseert een operationele beoordelingsmethode te ontwikkelen en als instrument voor besluitvorming beschikbaar te stellen.

### **de eenheden op de meetlat**

Het vergelijken van natuurdoelen vindt zijn basis in een goede, zo volledig mogelijke beschrijving van de (realiseerbaar geachte) natuurdoelen met betrekking tot soorten, natuurlijke, landschapsvormende processen en abiotische omstandigheden. De beschrijving dient op zodanige wijze samengevat te worden dat vergelijking van natuurdoelen mogelijk is.

Natuurdoelen kunnen onderling vergeleken worden aan de hand van de *soorten* die erin voorkomen. Centraal staan de intrinsieke, gebruiks- en belevingswaarde van soorten. Hoe die waarden naar de mening van de raad doorwerken in de mogelijkheden om doelen uit te ruilen, wordt hieronder globaal weergegeven. Verdere uitwerking (ook in technische richting: het omgaan met verschillende diversiteit aan soorten binnen soortgroepen, met verschil in populatiegroottes, wegen van beheersstrategieën) is nodig.

### **de eenheid 'soorten'**

De beoordeling van doelen aan de hand van soorten deelt de raad in drieën op:

- *alle soorten behalve rode lijst- en doelsoorten*  
Binnen deze categorie is uitruil van doelen mogelijk. Soorten zijn onderling te vergelijken op basis van kwaliteit, te bepalen via een systeem waarin intrinsieke waarde ('itz'), én belevings- en gebruikswaarde verwerkt zijn. De frequentie-verdeling van de kwaliteiten over de voorkomende soorten, vormt de basis voor de vergelijking van natuurdoelen.
- *doelsoorten (zijnde niet-rode-lijstsoorten)*  
Ook binnen deze categorie is uitruil van doelen mogelijk. Soorten zijn onderling te vergelijken op basis van kwaliteit, te bepalen via een systeem waarin itz-waarden verwerkt zijn. De frequentie-verdeling van de kwaliteiten over de voorkomende soorten, vormt de basis voor de vergelijking van natuurdoelen. Als voorbeeld: besloten kan worden om natuurdoelen met veel soorten met een lage itz-waarde uit te ruilen tegen natuurdoelen met minder soorten, maar met hogere itz-waarden per soort.
- *rode-lijstsoorten*  
Binnen deze categorie is - binnen één project - geen uitruil van doelen mogelijk: een individuele rode-lijst soort is niet in andere rode-lijst soorten uit te drukken. Met uitsterven bedreigde soorten dienen niet vervangen te worden door andere rode-lijst soorten. Gezien de kwetsbaarheid van de soorten uit deze categorie dienen mogelijkheden voor deze soorten optimaal benut te worden.

### *locatieruil*

Hiervoor is aangegeven dat op projectniveau een uitruil tussen soorten onderling ten dele mogelijk is. Een grotere flexibiliteit in de uitvoering van het beleid ontstaat indien ook de geografische locatie waar de natuurdoelen gerealiseerd zullen worden, in de discussie wordt betrokken. Indien bijvoorbeeld een rode lijst soort op één bepaalde plek als doel in discussie is, kan mogelijk realisatie van dat doel op een andere plek (binnen een ander project) plaatsvinden. Er kunnen uitruilen ontstaan tussen verschillende plaatsen/projecten in de regio. De raad stelt zich voor dat bij projecten die in dezelfde fase van uitvoering zijn, onderling wordt overlegd over te realiseren doelen en dat onderling uitruil mogelijk is, indien dat voor de alle betrokkenen voordelen biedt.

## UITRUIL VAN DOELEN VOOR SOORTEN

alle soorten, behalve doel- en rode lijst-soorten	uitruil in principe <u>wel</u> mogelijk, via waardenvergelijking van itz- én belevings- en gebruikswaarden	<u>extra</u> mogelijkheden bij toepassing locatieruil
doelsoorten (niet rode lijst)	uitruil in principe <u>wel</u> mogelijk, via waardenvergelijking van itz-waarden van de betrokken soorten	<u>extra</u> mogelijkheden bij toepassing locatieruil

rode lijst-soorten

uitruil binnen één project/locatie in  
principe niet mogelijk

wel mogelijkheden bij  
toepassing locatieruil

### **de eenheid 'natuurlijke processen en omstandigheden'**

De beoordeling aan de hand van 'natuurlijke, landschapsvormende processen en abiotische omstandigheden' deelt de raad in tweeën op:

- *natuurlijke processen en omstandigheden als randvoorwaarde voor soorten en ecosystemen*  
Ten principale is binnen deze categorie uitruil van doelen mogelijk: randvoorwaarden (zoals grondwaterstand en -fluctuaties, voedselrijkdom), zijn onderling uit te ruilen voor zover die randvoorwaarden (in interactie met het beheer) identieke mogelijkheden bieden voor het voorkomen van soorten en ecosystemen.
- *natuurlijke processen en omstandigheden als waarden op zich*  
Ten principale is binnen deze categorie geen uitruil van doelen mogelijk: landschapsvormende processen (zoals winderosie leidend tot stuifzanden en duinvorming, watererosie leidend tot meanderende wateren) of specifieke landschapsvormen (zoals reliëf) zijn niet in andere processen/vormen uit te drukken.

### *locatieruil*

Een uitruil tussen ten aanzien van te handhaven / bereiken abiotische omstandigheden onderling is in principe mogelijk, maar uitruil kan ook plaatsvinden met betrekking tot de geografische locatie waar de natuurdoelen gerealiseerd zullen worden, analoog aan de soortenbenadering.

## UITRUIL VAN DOELEN VOOR NATUURLIJKE PROCESSEN EN OMSTANDIGHEDEN

natuurlijke processen en omstandigheden als randvoorwaarden

uitruil in principe wel mogelijk als sprake is van gelijke mogelijkheden voor soorten/systemen

extra mogelijkheden bij toepassing locatieruil

natuurlijke processen en omstandigheden als waarden op zich

uitruil in principe niet mogelijk, d.w.z. niet binnen één project/locatie

wel mogelijkheden bij locatieruil

## **5.5 flexibel omgaan met hectare-taakstellingen**

Bij de uitvoering van projecten leggen alle betrokkenen hun ideeën over de te bereiken doelen op tafel. Vanuit de nationale verantwoordelijkheid worden, als vertaling van de maatschappelijke wensen op nationaal niveau, ideeën op tafel gelegd die bestaan uit natuurbeelden én uit aan natuur te besteden hectares. De uitbreiding van het natuurareaal en het aanbrengen van een ruimtelijke samenhang vormt immers een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid. De nationale doelstelling ligt vast en op basis daarvan wordt een tentatieve toedeling aan gebieden gehanteerd. Flexibiliteit in de uitvoering vergt dat onder meer de hectare-taakstellingen op projectniveau ter discussie gesteld moet kunnen worden.

De raad meent dat de medeverantwoordelijkheid van andere partijen voor het uitvoeringsproces op het lokale niveau zich ook uitstrekt tot het bereiken van de nationale hectare-taakstelling. Het gaat niet aan de rijksoverheid met tekorten op te schepen. Daarom zou ook vanuit het lokale uitvoeringsniveau meege gedacht en meegezocht moeten worden naar vervulling van de hectare-taakstelling. Als dit niet binnen het eigen project kan, dan daarbuiten. In andere projecten zou immers compensatie gevonden kunnen worden voor een binnen het eigen project niet gehaalde hectare-taak.

Dwarsverbanden tussen projecten zijn dan nodig om gezamenlijk vervulling van de hectare-taakstelling te bereiken. De rijksoverheid zou die dwarsverbanden kunnen faciliteren en dient de



voortgang van projecten goed te monitoren teneinde de voortgang van alle projecten ten opzichte van de nationale taakstelling in de gaten te houden.

## **5.6 betrokkenheid een concrete impuls geven**

### ***een zichzelf terugbetalend fonds***

Ter ondersteuning van het uitvoeringsproces beveelt de raad een pakket voorzieningen aan dat is gericht op het motiveren, betrekken en informeren van de potentiële betrokkenen. Omdat de realisering en de kwaliteit daarvan zó afhankelijk zijn van deze betrokkenheid en geïnformeerdeheid - en daarmee dus veel winst is te behalen - meent de raad dat het verantwoord is hiervoor een budget, een 'fonds voor betrokkenheid' beschikbaar te stellen. Dit zou het belang van lokale inbreng bevestigen en zo op zichzelf al motiverend werken, en uit dit fonds kunnen vervolgens bijeenkomsten, excursies, 'verbeeldings'-activiteiten, sprekers of een onafhankelijke voorzitter worden bekostigd. De raad is ervan overtuigd dat een dergelijk fonds zich niet alleen maatschappelijk terugbetaalt, maar ook daadwerkelijk door versoepeling en daardoor vermindering van de uitvoeringskosten van projecten.

### ***bestaande ervaring en kennis bijeenbrengen en ontsluiten***

Op nationaal niveau is veel kennis en instrumentarium beschikbaar. Maar in de vertaling naar de praktijk van de uitvoering op regionaal en lokaal niveau is verbetering mogelijk. Tegelijkertijd is verspreid op regionaal en lokaal niveau een schat aan ervaring opgedaan in regionale projecten. bijvoorbeeld over het proces van doelformulering en draagvlakontwikkeling, uitvoering en beheer, over locatiekeuze, succes- en faalfactoren, het al dan niet bereiken van doelen, effecten van maatregelen, over betrekken van bevolking en/of bezoekers, enzovoorts. Essentieel is dat, ter ondersteuning van besluitvorming en uitvoering, informatie en ervaring op lokaal, regionaal en nationaal niveau, bij particulieren, organisaties, bedrijven en overheden, optimaal toegankelijk worden voor alle betrokkenen. De raad meent dat daarin meer structuur nodig is, bijvoorbeeld via een 'catalogus' of 'zoekprogramma', en dat die informatie actueel moet worden gehouden en via moderne middelen beschikbaar worden gesteld.



## 6 aanbevelingen

De uitgangspunten die de raad in hoofdstuk 4 heeft geformuleerd, zijn de basis voor de aanbevelingen voor de volgende fase van het natuurbeleid, zoals deze hierna in paragraaf 6.1 worden geformuleerd.

In paragraaf 6.2 worden de voorstellen voor beleid en uitvoering uit hoofdstuk 5 nogmaals als korte aanbevelingen weergegeven.

### 6.1 aanbevelingen voor de volgende fase van het natuurbeleid

De raad adviseert:

- de doelstellingen van het huidige natuurbeleid vast te houden, maar tegelijk dat beleid te verbreden voor belevings- en gebruikswaarde; niet in plaats van, maar in aanvulling op, in natuurgebieden én daarbuiten, in combinatie met andere functies
- aandacht te geven aan de structurele spanning tussen de diverse en steeds veranderende vragen uit de samenleving en lange-termijn-beleidsdoelen met betrekking tot intrinsieke waarden, en vervolgens aan te geven hoe in het beleid structureel met die spanning wordt omgegaan
- lasten en lusten van natuur en natuurprojecten, die op verschillende bestuurlijke niveaus verschillend - althans niet in dezelfde mate - worden ervaren, beter in balans te brengen en zo te voorkómen dat nadelen vooral op lokaal en regionaal niveau worden ervaren, terwijl voordelen vooral op (inter)nationaal niveau van belang zijn
- de uitvoering van natuurplannen en projecten te verbeteren door ruimte te geven voor meedenken en beslissen in de regio in een vroeg stadium - ook als het gaat om op het oog weinig flexibele nationale doelen - om zo de betrokkenheid te vergroten en tevens zoveel mogelijk uit te gaan van de potenties en kwaliteiten van het plangebied
- de potentie van het enorme areaal niet-natuurgebied voor natuur te benutten door structurele inschakeling van agrarisch natuurbeheer en agrarische natuurverenigingen, en regelingen terzake uit te breiden naar een algemeen werkende regeling voor 'natuur in combinatie met andere functies'
- ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen wel door te vertalen naar de uitvoering en rolverdeling tussen bestuurslagen onderling én tussen overheden en maatschappelijke organisaties, maar de belangrijke verantwoordelijkheid van de nationale overheid voor de natuur onveranderd te blijven nemen
- in het kader van de komende evaluatie van het natuurbeleid aandacht te schenken aan: behoud/herstel van abiotische condities, een extra impuls voor de ecologische hoofdstructuur, doorwerking van natuurbeleid in andere beleidsterreinen, adequate toepassing van bestaand instrumentarium, prioriteit van internationaal belangrijke ecosystemen, de betekenis van 'wit gebied' en van verbindingszones en groene dooradering voor weinig mobiele soorten en een toetsbare taakstelling en middelen voor landschapsbeleid
- in een eventuele nieuwe beleidsnota een inhoudelijke en bestuurlijke integratie tot stand te brengen van het huidige beleid voor natuur, bos, landschap (inclusief cultuurhistorie) en wildbeheer, en zo mogelijk delen van het recreatie- en visserijbeleid.

## 6.2 voorstellen voor beleid en uitvoering

Om de volgende fase van het natuurbeleid te realiseren stelt de raad voor:

- het uitvoeringsproces te verbeteren door voldoende aandacht, tijd, ruimte en hulpmiddelen te bieden voor regionale besluitvorming en te zorgen dat de overheid een heldere positie inneemt: terughoudend bij het zoeken naar passende doeluitwerkingen en beslist bij de minimaal te bereiken doelen
- het natuurbeleid verder te operationaliseren met behulp van criteria door alle relevante waarden concreet te benoemen en in te vullen, hetgeen vraagt om uitwerking van belevings- en gebruikswaarde analoog aan hetgeen reeds is geschied voor de 'itz'-criteria (internationale betekenis, bedreigheid en zeldzaamheid) voor de intrinsieke waarde van natuur
- initiatieven te nemen om met de bevolking (of met groepen, organisaties en/of vertegenwoordigers) concreet tot formulering van regionale kwaliteitsniveaus te komen: per regio een minimaal en een gewenst niveau van natuurkwaliteit - en als afgeleide: kwantiteit - om daarmee de betrokkenheid van overheden, organisaties en burgers te stimuleren
- het doel, de te bereiken natuurkwaliteit, centraal te stellen en van daaruit de benodigde aanpak - het voor die kwaliteit benodigde areaal in hectares, ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit en/of beheer - te bepalen
- om de feitelijke ontwikkeling te kunnen volgen - zowel van de natuur zelf als van de maatschappelijke context - goede monitoring te (doen) verzorgen; waar bovendien een verbreding van het natuurbeleid leidt tot aanvullende doelen en betrokken partijen, vergt dat een navenante verbreding en verdieping van de monitoring
- de uitruikbaarheid van te realiseren natuurdoelen aan te geven, uitgaand van de lokale situatie; aldus kunnen ter plaatse vrijheden worden bepaald en gebondenheid worden toegelicht en beargumenteerd
- de totale nationale taakstelling van het natuurbeleid in hectares te handhaven, maar op projectniveau flexibel om te gaan met hectare-taakstellingen, met de mogelijkheid om overige hectares elders te realiseren, waarbij de regio wel de verantwoordelijkheid heeft deze ruil daadwerkelijk te concretiseren
- de betrokkenheid bij het uitvoeringsproces een concrete impuls te geven door een budget ('fonds voor betrokkenheid') ter beschikking te stellen, waarmee bijeenkomsten, excursies, activiteiten, 'verbeelding' of een onafhankelijk voorzitter kunnen worden bekostigd
- ter ondersteuning van het uitvoeringsproces actuele informatie en ervaring gestructureerd beschikbaar te (doen) stellen: kennis, voorhanden zijnde instrumenten en uitvoeringspraktijk van projecten; dus van het proces van doelformulering en draagvlakontwikkeling tot locatiekeuze, uitvoering en beheer, inclusief succes- en faalfactoren.

## **bijlagen**

- 1 adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- 2 samenstelling van de werkgroep
- 3 geraadpleegde literatuur



**bijlage 1**  
**adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**





## **bijlage 2**

### **samenstelling van de werkgroep**

Ten behoeve van de voorbereiding van het advies is een door de raad ingestelde werkgroep van deskundigen actief geweest en zijn daarnaast gesprekken gevoerd met andere deskundigen. De raad zelf heeft de voorbereiding steeds gevolgd en waar nodig bijgestuurd en uiteindelijk de thans voorliggende vorm en inhoud vastgesteld.

De werkgroep was als volgt samengesteld:

voorzitter:	mevr. drs. H.L. Blok (lid van de raad)
leden:	drs. W.J. ter Keurs (Milieubiologie RUL)
	mevr. mr. H.C. ter Kuile-van der Hoeven (lid van de raad)
	P. Nijhoff (lid van de raad, werkgroeplid vanaf juni 1998)
	ir. P. Terwan (namens Stichting In Natura, voorheen WLTO-koepelorganisatie voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer)
	drs. E.J. Weeda (IBN-DLO)
	mr. P.C.E. van Wijmen (lid van de raad, werkgroeplid tot en met mei 1998)
	drs. J.G.A. van Zoest (Dienst RO gemeente Amsterdam)
ambtelijk adviseur:	ing. A.M. Perik (ministerie van LNV, projectleider 'Kwaliteit van Natuur')
secretariaat:	dr. B.H. Van Leeuwen
	ir. G.C. Weernekens (secretaris werkgroep)

Met dr. ir. L.F.M. van den Aarsen, ing. P. Aukes, ir. H.M. Beije en drs. W. Dubbink, allen van het Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer, zijn gesprekken gevoerd.



### **bijlage 3**

#### **geraadpleegde literatuur**

Aarts, Noelle (1998)

Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Proefschrift, Nijmegen, mei 1998, verdedigd 2 juni 1998 te Wageningen

Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen en P.J. van der Reest (1995)

Handboek Natuurdoeltypen in Nederland. IKC Natuurbeheer, Ministerie van LNV, Wageningen

Broekhuizen, R. van, L. Klep, H. Oostindie en J.D. van der Ploeg (red.) (1997)

Atlas van het vernieuwend platteland. Tweehonderd voorbeelden uit de praktijk. Doetinchem

Feddes, Fred, Rik Hergreen, Sjef Jansen, Rob van Leeuwen en Dirk Sijmons (1998)

Oorden van onthouding, nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland. Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur, NVTL, en Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek, WLO. Rotterdam

Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (1998)

Groen in Amsterdam. Alle kleuren naar één visie. In: Stad en Groen 1, dienst RO, Amsterdam

Grontmij Midden bv, afdeling Ruimtelijke Inrichting (1997)

Evaluatie compensatiebeginsel. Eindrapport. De Bilt

Interprovinciaal Overleg IPO (1998)

Groen op de Kaart. De gezamenlijke provincies op de bres voor het landelijk gebied. IPO, Den Haag

IKC-Natuurbeheer (1995)

Natuur in Nederland. Natuurdoeltypen als leidraad. Brochure bij de rapporten Ecosystemen in Nederland, Natuurgericht Milieubeleid en Handboek natuurdoeltypen in Nederland. Wageningen

IKC-Natuurbeheer (1995)

Ecosystemen in Nederland. Wageningen

IKC-Natuurbeheer (1995)

Natuurgericht Milieubeleid. Wageningen

Jongerden, ir J., en dr. G. Ruivenkamp (1996)

Patronen van verscheidenheid. Een verkennend onderzoek naar de afname van agro-biodiversiteit in Nederland en naar diverse initiatieven om agro-biodiversiteit binnen en buiten agro-industriële productieketens te bevorderen. Wageningen

Leeuwen, Bas van, en Robbert de Ridder (1998)

Een taal voor algemene natuurkwaliteit. De kwaliteitsmethode voor het bepalen van doelen voor algemene natuurkwaliteit. In: Landschap 1998 15/1

LEI-DLO (1997)

De meerwaarde van groen voor wonen. Een regionale analyse. LEI-DLO Mededeling 576. Den Haag-Wageningen

LEI-DLO (1997)

Investeren in een optimaal groenbeleid. Bestuurlijke kansen voor regionaal groen. LEI-DLO Mededeling 577. Den Haag-Wageningen

LEI-DLO (1998)

Niet bij melk alleen .... Kansen voor verbreding en verdieping van activiteiten op melkveebedrijven in het Groene Hart. LEI-DLO Mededeling 609, april 1998. Den Haag-Wageningen

Lörzing, H. (1982)

De angst voor het nieuwe landschap. Den Haag

Mak, G. (1996)

Hoe God verdween uit Jorwerd. Amsterdam

Mak, G. (1998)  
 Het ontsnapte land. Amsterdam

Metz, Tracy (1998)  
 Nieuwe natuur. Reportages over veranderend landschap. Amsterdam

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990)  
 Natuurbeleidsplan, Regeringsbeslissing. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)  
 Dynamiek en vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 140, nrs. 1-2. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997)  
 Programma Beheer. Het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Ministerie van LNV, Kernteam Programma Beheer. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997)  
 Beleidsverkenning landelijk gebied 21<sup>e</sup> eeuw. Werkdocument van het ministerie van LNV. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997)  
 Aanbiedingsbrief bij de Natuurverkenning 97 van de minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 9 juli 1997

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1998)  
 De groene delta. De delta van Noordwest-Europa: groei in de groene ruimte. Ambtelijke gespreksnotitie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1998)  
 Operatie boomhut. Natuur als leefomgeving. Wandelen in Natuur en Landschap van de 21<sup>e</sup> eeuw. Debat met filosofen over Natuur als Leefomgeving, 23 juni 1998 te Leiden

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992-1995)  
 Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 1-4. Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993)  
 Eindrapportage projectgroep Compensatiebeginsel. Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995)  
 Uitgangspunten voor cultuurbeleid. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 13 juli 1995. TK 1994-1995, 24247, nr. 1. Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1998)  
 De proef op de ROM. Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten. Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996-1998)  
 Nederland 2030. Aanzet, Tussenbalans, Eindspel, Discussienota en Debat. Den Haag

Nationaal Groenfonds (1998)  
 Jaarverslag Nationaal Groenfonds 1997. Hoevelaken

Nationaal Groenfonds (1998)  
 Investeren in natuur! De financiering van het natuurbeleid in reëel perspectief. Hoevelaken

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1998)  
 De groene ruimte op de kaart! Kennis- en innovatieagenda. Ambities voor de 21<sup>e</sup> eeuw. Den Haag

Natuurbeschermingsraad (1993)  
 Natuur tussen de oren. Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid. Utrecht

Natuurbeschermingsraad (1994)

Waar een wil is, is een wet. Advies van de Natuurbeschermingsraad over de verantwoordelijkheid van de overheid en de inzet van publiekrechtelijke middelen voor de bescherming van natuurgebieden. Utrecht

Provincie Noord-Holland, provincie Zuid-Holland, WLTO-koepel Agrarisch Natuurbeheer, Zuid-Hollandse Milieufederatie, Landschapsbeheer Noord-Holland, Landschapsbeheer Zuid-Holland, Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden (1997)

Geef agrarisch natuurbeheer de kans. Gemeenschappelijke visie van zeven organisaties uit West-Nederland op de uitkomsten van het Programma Beheer. Den Haag

Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), Raad voor het Milieubeheer (RMB) en Raad voor het Natuurbeheer (RNB) (1995)

Advies Omgevingskwaliteit voor biodiversiteit. Onderzoekprogrammering & hanteren van onzekerheid. Rijswijk

Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) en Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) (1997)

Leven in verscheidenheid. Advies voor het Stimuleringsprogramma Biodiversiteit. Rijswijk

Raad voor het Natuurbeheer (1995)

Natuur buiten natuurgebieden. Actief beleid voor 'algemene natuurkwaliteit': een handreiking. Utrecht

Raad voor het Natuurbeheer (1996)

Natuur Naderbij; natuur: een bewuste maatschappelijke keuze. Utrecht

RIVM, IKC-Natuurbeheer, IBN-DLO en SC-DLO (1997)

Natuurverkenning 97. Alphen aan den Rijn

RIVM, IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO (1998)

Natuurbalans 1998. Alphen aan den Rijn

Rijksplanologische Dienst (1996)

Investeren in duurzaam ruimtegebruik. In: Ruimtelijke Verkenningen 1996. Den Haag

Rijksplanologische Dienst (1997)

Nederland vol en vies? Of Nederland mooi en schoon? Inwoners van Nederland aan het woord over hun leefomgeving. In: Ruimtelijke Verkenningen 1997. Den Haag

Sijtsma, F.J., D. Strijker, A. van den Berg en G.J. Rotmensen (1995)

Effect-analyse ecologische hoofdstructuur. Stichting Ruimtelijke Economie Groningen. 2 dl. Groningen

Schendelen, M. van (1997)

Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: Een symbiotische relatie. Rotterdam

Staringcentrum-DLO (1997)

Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. SC-DLO Rapport 546. Wageningen

Stichting Natuur en Milieu (1998)

Workshop Evaluatie Natuurbeleidsplan op 24 juni 1998 te Utrecht.

Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum (1997)

Nieuwe wildernis: uitdaging of gevaar. Recreatie in begeleid-natuurlijke gebieden. Den Haag

Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum (1997)

Recreatie dicht bij huis. Bundel van samenvattingen. Den Haag

Tummers, L.J.M., en J.M. Tummers-Zuurmond (1997)

Het land in de stad. De stedebouw van de grote agglomeratie. Bussum

Vereniging Onderzoek Flora en Fauna VOFF (1997)

Jaarboek Natuur 1997; de winst- en verliesrekening van de Nederlandse natuur. Utrecht

Voorlopige Commissie Nationale Parken VCNP (1998)  
Natuur met toekomst. Aanbevelingen van de VCNP met betrekking tot het stelsel van nationale parken in Nederland. Advies aan de minister van LNV. Den Haag

VPRO Televisie (1998)  
Land en Volk, thema-uitzending over natuur in Nederland. Hilversum, 21 juni 1998

Wereld Natuur Fonds en Vereniging Natuurmonumenten (1997)  
Veters los! 's-Graveland / Zeist

Werkgroep Alternatieven Bergen-Egmond-Schoorl (1996)  
Agrarisch Natuurbeheer Bergen-Egmond-Schoorl. Christelijke Agrarische Hogeschool Dronten en LB&P ecologisch advies BV, in opdracht van de provincie Noord-Holland. Zonder plaats

Wilde, Oscar (1893)  
Lady Windermere's fan. Zonder plaats

Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie WLTO (1998)  
Binnentuin & Buitenhof. Naar nieuwe relaties tussen Landschap, Groen ondernemerschap en Randstadmetropool. Werkdocument WLTO. Haarlem

Zoest, J.G.A. van (1994)  
Landschapskwaliteit. Uitwerking van de kwaliteitscriteria in de Nota Landschap. SC-DLO, Rapport 349. Wageningen

Zomeren, K. van (1997)  
Onze maakbare natuur, in: NRC Handelsblad, 12-4-1997