

Natuur als luxe of noodzaak: natuurbeleid in beweging

Over het natuurbeleid wordt momenteel volop gediscussieerd. Wat de samenleving in de toekomst verwacht van het natuurbeleid is nog niet zo duidelijk. De wensen voor natuur lijken divers, zo blijkt bijvoorbeeld uit de programma's van de politieke partijen. Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt samen met Wageningen UR de maatschappelijke keuzes in kaart. Daartoe zijn vanuit verschillende visies op natuur en vanuit verschillende maatschappelijke opgaven vier oriëntaties op natuur ontwikkeld. Reacties op deze oriëntaties worden met belangstelling tegemoet gezien op rijk.vanoostenbrugge@pbl.nl

Kader 1. IBO Natuur en de Brede Heroverweging

In het voorjaar van 2010 zijn twee ambtelijke rapporten verschenen, het IBO Natuur en de Brede Heroverweging Leefomgeving en Natuur. Beide rapporten betreffen het natuurbeleid. IBO Natuur, het Interdepartementale Beleidsonderzoek, doet aanbevelingen op welke manier het geld voor natuurbeleid doelmatiger kan worden ingezet. De belangrijkste aanbeveling in het rapport is dat het natuurbeleid zich moet concentreren op een robuustere Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en een goede milieukwaliteit. Het natuurbeleid zou meer ruimte moeten geven aan de natuurlijke dynamiek in de natuur en niet moeten inzetten op het beschermen van specifieke soorten en natuurtypen. Dit betekent een ingrijpende wijziging van het – Europese – natuurbeleid. De Brede Heroverweging geeft aan hoe de rijksoverheid de komende jaren kan bezuinigen. Het rapport over Leefomgeving en Natuur bevat twee bezuinigingsvarianten en twee versoberingsvarianten voor de EHS. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de twee eindbeelden uit IBO Natuur – Deltanatuur en Robuuste Natuur – besparingen kunnen opleveren ten opzichte van de huidige vormgeving van de EHS.

Opgaven voor het natuurbeleid

Vanuit diverse kanten van de samenleving klinken er geluiden dat het natuurbeleid toe is aan een herijking. Dit blijkt onder andere uit twee ambtelijke rapporten die in dit voorjaar zijn verschenen: het IBO-Natuur en het rapport Brede Heroverweging Leefomgeving en Natuur (Anon., 2010a+b; kader 1). In het meinummer van De Levende Natuur is hierover al geschreven (Nijland, 2010). Met onder meer het doel deze discussie te stimuleren, werkt het Planbureau voor de Leefomgeving aan het project Natuurverkenning 2011.

De discussie over een toekomstig natuurbeleid is in feite een discussie over de doelen: wat wil men met de natuur? Daarnaast is het belangrijk om te weten wie verantwoordelijk voor de natuur is en hoeveel geld het mag kosten. De eerste stap die we in Natuurverkenning 2011 hebben genomen, is het inventariseren van toekomstige maatschappelijke opgaven die betrekking hebben op natuur en landschap. Dit is samen gedaan met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en verschillende ministeries. Volgens deze vertegenwoordigers zijn belangrijke maatschappelijke opgaven voor de komende decennia: het tegengaan van biodiversiteitsverlies; het duurzaam gebruiken van natuurlijke hulpbronnen; het verkleinen van de afstand tussen mens en natuur en het beperken van conflicten tussen natuurdoelen en economische ontwikkeling.

In de bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties en met beleidsambtenaren bleek dat er uiteenlopende visies op natuur zijn. Op basis van de genoemde maatschappelijke opgaven en de verschillende visies op natuur hebben we oriëntaties op natuur ontwikkeld. Bij de uitwerking van de oriëntaties nemen we ook klimaatverandering en de financiële crisis als maatschappelijke opgaven mee.

Geen van de ontwikkelde oriëntaties afzonderlijk is bedoeld om een realistisch toekomstbeeld te schetsen. Door de oriëntaties als extremen te beschouwen, worden de visies en de doelen achter deze beelden helder. Op deze manier hopen we de discussie over natuurdoelen in de volle breedte te kunnen voeren en te prikkelen. De vier extremen staan hieronder beschreven.



Foto 1. In de oriëntatie *Vitale natuur* ontstaan grote natuurgebieden met ruimte voor ecologische processen. Soorten als de Eland en Zeearend zullen zich daar prima thuis voelen, net zo goed als roggen en dolfinen in zee (foto: Patricio Robles Gil/Nature Picture Library/Hollandse Hoogte).

Oriëntatie 1:

Natuur beschermt de biodiversiteit

Vanuit de visie dat natuur een intrinsieke waarde heeft, is het tegengaan van het verlies aan biodiversiteit de maatschappelijke opgave in deze oriëntatie. Het is hierbij niet van belang of de beschermde biodiversiteit van nut is voor de mens. Voor Nederland betekent het enerzijds dat ons handelen hier niet ten koste mag gaan van de biodiversiteit elders, maar ook dat Neder-

land verantwoordelijk is voor de bescherming van de natuur waarvoor ons land een bijzondere positie inneemt in Europa. Als die namelijk verloren gaat, verdwijnt deze natuur uit een veel groter gebied dan Nederland alleen.

Nederland ligt in een delta van Europa. Op deze unieke plek waar land en zee bij elkaar komen met stuwwallen en stuifzanden, is een grote verscheidenheid aan natuur ontstaan. Deze kan het best worden beschermd door grote aaneengesloten natuurgebieden en door ruimte te geven aan spontane processen. Water speelt een hoofdrol in de natuurlijke dynamiek; de invloed van de mens is tot een minimum beperkt. Het uitgangspunt bij deze oriëntatie is dezelfde als die bij de Ecologische Hoofdstructuur, met dat verschil dat niet alle natuur die Nederland anno 2010 heeft op nationaal niveau beschermd wordt, maar alleen de internationaal bijzondere natuur. Soorten en leefgebieden waarvoor Nederland binnen Europa minder belangrijk is, kunnen desnoods uit Nederland verdwijnen. Recreatie is wel mogelijk, maar komt duidelijk op de tweede plaats. De ruige omstandigheden en de soms slechte toegankelijkheid doen het gebruik van de gebieden beperken. In Natuurverkenning 2011 heet deze oriëntatie 'Vitale natuur'.

Oriëntatie 2: Natuur voorziet de mens van essentiële levens- behoeften

In een andere visie is de mens afhankelijk van de diensten die de natuur levert. Vanuit deze visie levert de natuur de maatschappij duurzame oplossingen voor alledaagse zaken en is dit te verkiezen boven technische oplossingen. Zo zullen lucht, water en bodem worden gezuiverd door natuurlijke processen; afstromend water wordt vastgehouden door de vegetatie, zodat wateroverlast in steden wordt voorkomen; natuurlijke duin- en kweldervorming helpen het lage land tegen overstromingen te beschermen. De maatschappelijke opgave die aansluit bij

deze visie is het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Natuur staat dus in dienst van de samenleving. Sterker nog, de mens kan niet zonder de natuur en haar diensten. Voor het leveren van de diensten en het op gang houden van natuurlijke processen zijn gezonde ecosystemen een voorwaarde. Noodzakelijk hierbij is de groene ruimte zo in te richten en te beheren, dat de mens er optimaal van kan profiteren voor zijn elementaire levensbehoeften. Het natuurbeheer is erop gericht de ecosystemen gezond te houden door het beschermen van de functionele potenties van biodiversiteit. Maar soortbescherming is geen doel op zich in dit toekomstbeeld. Soorten die geen grote rol spelen in het ecosysteem hoeven niet per se behouden te worden. In Natuurverkenning 2011 heet deze oriëntatie 'Functionele natuur'.



Foto 2. Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen staat voorop in de oriëntatie **Functionele natuur**. De inrichting en het gebruik van het landelijk gebied en van de zee wordt volledig gericht op het benutten van regulerende functies van de natuur, zoals het zuiveren van water (foto: Mike Schröder/Fotoagentur Argus GmbH/Hollandse Hoogte).



Foto 3. Natuur in de oriëntatie **Beleefbare natuur** levert in de eerste plaats een fijne leefomgeving voor de mens. In en om de steden en langs de kust is de inrichting en het beheer van de natuur volledig gericht op recreatief gebruik (foto: Sigrun Lobst).

Oriëntatie 3:

Natuur zorgt voor een fijne leefomgeving

De visie in deze oriëntatie is dat mensen contact met natuur belangrijk vinden. De maatschappelijke opgave is de afstand tussen natuur en mens zo klein mogelijk te maken. Dit kan door natuurgebieden in en rond de steden te ontwikkelen, waarin volop ruimte geboden wordt om te ontspannen. Wat verder van de steden liggen de gebieden waar recreanten een korte vakantie door kunnen brengen. De natuur wordt letterlijk naar de mensen gebracht. Dit zal het draagvlak voor het natuurbeleid vergroten.

Met deze oriëntatie kiest de Nederlandse samenleving voor een natuurbeleid waarin de natuur er op de eerste plaats is voor de recreatieve mens. Alle natuurgebieden zijn volledig toegankelijk voor recreatief gebruik. Een uitgebreid netwerk van fiets- en wandelpaden verbindt de natuurgebieden rond de stad met de stad zelf. Bij de inrichting van de gebieden is het niet van belang de biodiversiteit zo hoog mogelijk te maken, noch is het belangrijk dat soorten inheems zijn. Planten- en diersoorten die niet al te hoge eisen aan hun leefgebied stellen en zich niet al te snel door de mens laten verontrusten, ontwikkelen zich goed. In Natuurverkenning 2011 heet deze oriëntatie 'Beleefbare natuur'.



Foto 4. In de oriëntatie *Inpasbare natuur* bruist het van de economische activiteiten in en rond natuurgebieden. Groen dient als decor voor wonen, bedrijvigheid en intensieve recreatie zoals attractieparken (foto: Siebe Swart/Synopsis/Hollandse Hoogte).

Oriëntatie 4: Mens en natuur gaan overal prima samen

Deze oriëntatie op natuur is geformuleerd vanuit de visie dat natuur wel belangrijk is, maar dat mens en economie belangrijker zijn. De maatschappelijke opgave die hierbij aansluit is het beperken van conflicten tussen natuur en economie. Mensen maken gebruik van de mooie natuur en de natuur biedt ondernemers kansen: de groene omgeving biedt ruimte voor wonen en werken. Natuurbeheerders stemmen hun doelen af op wat haalbaar en betaalbaar is, zonder de omgeving met beperkingen te confronteren. Het beschermen van soorten is niet van belang en dus hoeven er geen specifieke milieumaatregelen genomen te worden. Dit betekent dat soorten uit Nederland kunnen verdwijnen.

In de natuurgebieden kunnen economische activiteiten – zoals wonen, recreëren en energieproductie – mogelijk zijn. Rondom natuurgebieden zullen ondernemers, zoals boeren, vissers, projectontwikkelaars of recreatiebedrijven niet gehinderd worden door de natuurwetgeving. Zij kunnen hun werk doen en hun activiteiten zelfs uitbreiden. Op plaatsen waar stukken grond niet gebruikt worden, bijvoorbeeld in regio's waar de landbouw krimpt, zal tijdelijk natuur

kunnen ontstaan. Ook op wegbermen, haventerreinen en op daken van huizen is ruimte voor dergelijke nieuwe natuur. Wanneer het gebied weer nodig is voor economische ontwikkeling, zal de schop de grond in gaan. Elders zal natuur wel weer een plek vinden. In Natuurverkenning 2011 heet deze oriëntatie 'Inpasbare natuur'.

Naar bouwstenen voor beleid

Een volgende stap in het traject van de Natuurverkenning 2011 is dat we de consequenties van de vier oriëntaties in beeld brengen. Daarbij moet gedacht worden aan consequenties voor biodiversiteit, kosten, bestuurlijke organisatie en niet-materiële baten voor de mens, zoals gezondheid en recreatieve beleving. Daarna zullen we laten zien waar combinaties van oriëntaties mogelijk zijn en waar er niet gecombineerd kan worden. We zullen dit doen in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen die op Nederland kunnen afkomen, zoals vergrijzing en verstedelijking. Natuurverkenning 2011 heeft als tijdshorizon 2040, met aandacht voor problemen die nu op de maatschappij afkomen, zoals klimaatverandering. In Natuurverkenning 2011 kijken we niet alleen ver vooruit.

We zullen ook handreikingen voor het beleid geven voor de eerstkomende jaren. Daarbij zullen we onder andere ingaan op de consequenties van IBO Natuur en de Brede Heroverweging. Natuurverkenning 2011 zal geen keuzes maken voor de een of andere combinatie van oriëntaties. Dit is voorbehouden aan het beleid en de politiek. In het voorjaar van 2011 zullen de eindproducten van Natuurverkenning 2011 verschijnen.

Oproep

De oriëntaties die we in dit artikel hebben geschetst, gebruiken we enerzijds om de discussie over het natuurbelief los te maken bij departementen en maatschappelijke organisaties en anderzijds het denken over het natuurbelief te stimuleren. We stellen het op prijs hierop reacties te krijgen.

Literatuur

Anonymus, 2010a. IBO Natuur. http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=2000246

Anonymus, 2010b. Brede Heroverweging, Leefomgeving en Natuur. http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverweging/2_Leefomgeving_en_natuur

Nijland, R., 2010. EHS maakt pas op de plaats. De Levende Natuur 111 (3): 122-123.

Drs. R. van Oostenbrugge &
Ir. P.M. van Egmond
Planbureau voor de Leefomgeving
Postbus 303
3720 AH Bilthoven
e-mail: rijk.vanoostenbrugge@pbl.nl

Ir. I.T.M. Jorritsma
Wageningen UR, WOT Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen