



Planbureau voor de Leefomgeving

Natuurverkenning 2010-2040

Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap



Natuurverkenning 2010-2040

Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap

Voorwoord

‘Wat is natuur nog in dit land?’ Volgens dichter J.C. Bloem blijkbaar niet zo veel. Maar is natuur werkelijk niet meer dan ‘een stukje bos, ter grootte van een krant, een heuvel met wat villaatjes ertegen’? Nederland kent internationaal unieke en grootschalige ecosystemen zoals de Wadden en de Zuidwestelijke delta. Nederland kent bovendien natuur die allerlei diensten verleent, zoals drinkwatervoorziening en bescherming tegen overstromingen. Natuur is ook belangrijk voor recreatie en, inderdaad, een plek waar villaatjes kunnen worden ingepast.

Natuur kan, met andere woorden, verschillende waarden hebben. Welke waarde aan natuur wordt toegekend is afhankelijk van hoe in een bepaalde periode en samenleving naar natuur wordt gekeken. In deze Natuurverkenning proberen we het denken over natuur en landschap van nieuwe invalshoeken te voorzien. Wat kan de samenleving met natuur? Wat wil de samenleving ermee?

Na twee decennia van relatieve rust is het natuurbeleidsveld op drift. Daarbij gaat het niet alleen om bezuinigingen op het rijksbudget, maar ook om een verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk en natuurbeleid en het bevorderen van marktwerking en burgerparticipatie. Van groot belang voor het beleid voor natuur en landschap zijn ook de ontwikkelingen in andere beleidsvelden. In het bijzonder geldt dit voor het Europese beleid voor waterkwaliteit, landbouw, visserij en ander gebruik van de zee, maar ook voor het nationale Deltaprogramma.

Natuur in Nederland heeft iets paradoxaals. Alle natuur is wel door mensenhand aangeraakt. Maar dit gegeven biedt juist kansen voor een creatief en offensief natuurbeleid. Natuurbeleid was de laatste decennia sterk gericht op het behoud van biodiversiteit, vooral bij de Nederlandse implementatie van het Europese Natura 2000-beleid. Die aandacht voor de achteruitgang van vooral kwetsbare dier- en plantensoorten heeft een sterk procedureel en juridisch karakter gekregen. De aandacht voor beleving en benutting van natuur is op de achtergrond geraakt.

En dat terwijl zeker in Nederland veel natuur door de samenleving wordt benut. Denk bijvoorbeeld aan de duinen die bescherming geven tegen overstromingen, schoon drinkwater kunnen leveren en intensief worden gebruikt voor recreatie. Ze behoren tegelijkertijd tot de belangrijkste gebieden die gelden als ‘internationaal karakteristieke natuur’. Het voorbeeld van de duinen laat ook zien dat om natuur te kunnen benutten er een stevig ‘fundament’ moet liggen; door het relatief grote duingebied in Nederland is benutting mogelijk voor bescherming tegen overstroming, recreatie en nu nog niet bekende nieuwe functies.

In de samenleving zijn tal van initiatieven om 'behoud' en 'benutten' samen te brengen. Een mooi voorbeeld is De Grevelingen in Zeeland, een van de casusgebieden voor deze Natuurverkenning. Maatschappelijke organisaties en bedrijven die bij De Grevelingen zijn betrokken, ontwikkelen een gezamenlijk plan voor de toekomst van dat gebied. Een van de elementen van dat plan is het terugbrengen van het getij, een van de belangrijkste natuurlijke processen. Dat komt de waterkwaliteit ten goede, waarvan zowel recreatie als internationaal kenmerkende soorten profiteren.

In deze Natuurverkenning probeert het PBL ideeën aan te dragen voor een nieuwe visie op natuur en natuurbeleid. Een visie die het natuurbeleid weer midden in de samenleving kan zetten en nieuw draagvlak kan helpen creëren. Een visie waaraan zowel bestuurders, experts als maatschappelijke organisaties hun bijdrage leveren. We doen dat aan de hand van vier kijkrichtingen voor 2040, die het palet tussen behoud en benutten schetsen, en duidelijk maken dat er in de samenleving vele partijen zijn die uiteenlopende redenen hebben om zich bezig te houden met natuur en landschap. Het PBL heeft deze Natuurverkenning alleen kunnen maken dankzij de inzet van een groot aantal betrokkenen vanuit kennisinstututen, de beleidswereld en maatschappelijke partijen. Wageningen UR heeft een essentiële bijdrage geleverd. Inspiratie hebben we ook gekregen tijdens stakeholdersbijeenkomsten, workshops en interviews met vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke partijen en overheden. Ik dank iedereen voor zijn bijdrage.

Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Voorwoord 5

Bevindingen

Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap 10

Samenvatting 10

Inleiding: natuurbeleid in beweging 12

De vier kijkrichtingen voor 2040 14

Stevige basis nodig voor meervoudig gebruik van natuur en landschap 20

Verdieping

1 Inleiding: een andere blik op natuur en natuurbeleid 24

1.1 Natuurverkenning als scenarioproject 24

1.2 De Natuurverkenning als interactief proces, met een combinatie van technieken 26

1.3 Het gebruik van de Natuurverkenning 27

1.4 Brede invulling van het begrip natuur 28

2 Omgaan met natuur, vroeger en nu 32

2.1 Een kleine geschiedenis van het omgaan met natuur 32

2.2 Zeenatuur en beleid 35

2.3 Internationale context: duurzaamheidsdenken schiet wortel 38

3 Drijfveren en opgaven voor natuurbeleid 40

3.1 Verschillende betekenissen van natuur leiden tot andere opgaven 40

3.2 Behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit 41

3.3 Natuur bereikbaar en beleefbaar maken 43

3.4 Natuurlijke hulpbronnen meer duurzaam gebruiken 45

3.5 Lusten van natuur versterken, lasten beperken 46

4 De vier kijkrichtingen 48

4.1 Van drijfveren naar kijkrichtingen 48

4.2 Strategieën voor beleid 54

4.3 Natuur en landschap in een veranderende omgeving 55

5	Vitale natuur: biodiversiteit en natuurlijkheid	58
6	Beleefbare natuur: groene leefomgeving	66
7	Functionele natuur: duurzame economie	74
8	Inpasbare natuur: meer lusten, minder lasten	84
9	Van kijkrichtingen naar beleid	92
9.1	Het realiseren van opgaven en de gevolgen daarvan	
9.2	Beleidsstrategieën	102
9.3	Kansrijke coalities	104
10	Van de toekomst naar nu	116
10.1	Natuurbeleid: waar doen we het ook alweer voor?	116
10.2	Stevige basis geeft ruimte voor gebruik	119
10.3	Inspelen op veranderende gebruikswensen	123
10.4	Veranderend gebruik in Noordzee biedt kansen	127
10.5	Omgaan met Europees beleid	129
10.6	Uitstijgen boven sectoraal beleid	130
	Literatuur	136

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap

Samenvatting

Met de Natuurverkenning kijkt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ongeveer dertig jaar vooruit; hoe kunnen de Nederlandse natuur en het Nederlandse landschap er in 2040 uitzien? Die schetsen van de toekomst kunnen handvatten bieden voor het beleid dat nu wordt gemaakt. De makers van dat beleid zitten bij de diverse geledingen van de overheid, maar ook bij maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. En het gaat niet alleen om het natuurbeleid in de strikte zin van het woord, maar ook om onder meer landschapsbeleid, ruimtelijk beleid, energiebeleid en voedselbeleid.

Mensen hebben altijd uiteenlopende drijfveren gehad om zich met natuur en landschap bezig te houden. Die drijfveren hebben ook invloed op hoe de Nederlandse natuur er in 2040 uitziet. Het maakt bijvoorbeeld veel uit of de samenleving focust op behoud en ontwikkeling van biodiversiteit, op meer groen voor recreatie of op gebruik van natuur voor economische activiteiten. Bij gebruik van natuur doet het er vervolgens veel toe hoeveel aandacht aan duurzaamheid wordt geschonken.

De laatste jaren is in het natuurbeleid het accent komen te liggen op het realiseren van ecologische doelen en de procedurele uitvoering ervan. Dat heeft als consequentie dat weinig mensen het beleid nog begrijpen. Om het beleid meer aansluiting te laten krijgen bij de samenleving, is het nodig om een strategische visie te ontwikkelen die vertrekt vanuit de verschillende drijfveren die in de maatschappij leven. Het maken van een dergelijke visie is niet alleen een taak van de overheid, maar ook van maatschappelijke organisaties. Wanneer er rekening wordt gehouden met verschillende drijfveren, is het ook mogelijk om meer in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen als duurzaam

ondernemen, toenemende recreatievraag en de vraag naar duurzame energie. Dit opent de weg naar nieuwe coalities, zoals met de bouwsector of energiesector. Kansen liggen er ook voor het vernieuwen van bestaande coalities, zoals met de recreatiesector en landbouwsector.

De overheid kan de vorming van dergelijke coalities stimuleren. Provincies, waterschappen en (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zijn hierbij erg belangrijk. Ook voor de Rijksoverheid liggen er diverse uitdagingen. Het Rijk heeft in het bijzonder een rol bij opgaven die op bovenregionale schaal ruimtelijk beleid of waterbeleid nodig maken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het waterveiligheidsbeleid, vernatting van laagveengebieden voor het vastleggen van CO₂ en het reguleren van functies op zee. Het Rijk speelt ook een rol met zijn beleid voor topsectoren, waaronder 'agrofood', 'tuinbouw' en 'water'. Er zijn diverse coalities tussen de topsectoren en de natuursector denkbaar. Om die rollen adequaat te kunnen vervullen is meer onderlinge afstemming van het sectorale rijksbeleid nodig. Een voorbeeld is de afstemming tussen het beleid voor de waterveiligheid en het natuurbeleid. Zo kan het Rijk door meer in te spelen op het deltakarakter van Nederland, internationaal karakteristieke natuur behouden. Ook biedt het inspelen op het deltakarakter kansen voor gebruik van natuur en levert het hoog gewaardeerde natuur op. Verder genereert het ook mogelijkheden om de in Nederland opgedane kennis toe te passen in het buitenland.

De Rijksoverheid behoudt ook een rol in het veiligstellen en ontwikkelen van collectieve waarden zoals biodiversiteit, landschap en duurzame benutting van natuurlijke hulpbronnen op nationale schaal. Veel van de in deze Natuurverkenning geschetste coalities kunnen bijzondere natuur opleveren, maar dikwijls zijn dat niet de soorten en landschappen die internationaal karakteristiek zijn. Die vragen dus extra aandacht van de Rijksoverheid. Het realiseren van een robuust ecologisch netwerk is een geschikte strategie om meer zekerheid te bieden voor het behoud van biodiversiteit. Bovendien maakt een robuuste ruimtelijke structuur van de natuur meer ruimte voor gebruik van de natuur mogelijk zonder dat het ten koste gaat van de biodiversiteit. Voor het (Noord)-zeebeleid betekent het creëren van een stevige ruimtelijke structuur vooral het beperken van verstoring. Dat kan door gebieden uit te sluiten van gebruik, maar ook door het toepassen van nieuwe technieken. Daarbij kan worden gedacht aan nieuwe vistechnieken, maar ook technieken om op een duurzame wijze zand en andere delfstoffen te winnen.

Deze Natuurverkenning richt de blik op de lange termijn, 2040. Het is belangrijk om vanuit die blik ook nu al in te spelen op beleid zoals dat nu ontwikkeld wordt. Dit betekent dat het belangrijk is de vinger aan de pols te houden bij lopende beleidstrajecten zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Visserijbeleid, het Deltaprogramma, de kaderrichtlijn Mariene Strategie, de kaderrichtlijn Water, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en niet te vergeten het Europese Natura 2000-beleid en de Europese biodiversiteitsstrategie. Ook op Europese schaal dringt namelijk het besef door dat er meerdere drijfveren zijn voor natuurbeleid.

Inleiding: natuurbeleid in beweging

Elke vier jaar brengt het PBL een Natuurverkenning uit, zo is bij wet vastgelegd. De Natuurverkenning verschijnt dit keer op een moment dat er belangrijke veranderingen gaande zijn in het natuur- en landschapsbeleid en in aanpalende beleidsvelden. Het gaat onder meer om de verdergaande decentralisatie van het natuur-, landschaps- en ruimtelijk beleid, bezuinigingen en een terugtrekkende overheid.

In de uitvoering van het huidige natuur- en landschapsbeleid is het accent komen te liggen op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), op een wijze die resulteert in complexe procedures. Dit geldt vooral voor de manier waarop Nederland het Europese Natura 2000-beleid heeft ingevuld. Die huidige benadering van natuur maakt dat weinig mensen het natuurbeleid nog begrijpen en er zich mee verbonden voelen. Het PBL draagt met deze Natuurverkenning ideeën aan voor een vernieuwd natuur- en landschapsbeleid dat weer midden in de samenleving staat. Een beleid waaraan zowel bestuurders, experts als maatschappelijke organisaties hun bijdrage leveren.

We doen dat door terug te gaan naar de 'drijfveren' die mensen hebben om zich met natuur en landschap bezig te houden. Die drijfveren lopen uiteen. Sommige hebben een ethische insteek. Een voorbeeld is dat de mens zorgvuldig met de biodiversiteit op aarde moet omgaan. Er zijn ook drijfveren die uitgaan van behoeften van mensen aan natuur, bijvoorbeeld als bron van ontspanning.

De drijfveren hebben we met literatuurstudies, stakeholderbijeenkomsten, workshops en interviews in beeld gebracht en vervolgens als uitgangspunt gebruikt om vier kijkrichtingen voor 2040 te ontwikkelen: Vitale natuur, Beleefbare natuur, Functionele natuur en Inpasbare natuur. Ze schetsen een bandbreedte tussen behoud en benutten van natuur en maken duidelijk dat natuur en landschap in de samenleving op verschillende manieren worden gebruikt en gewaardeerd.





In de Natuurverkenning koppelen we de kijkrichtingen aan opgaven waar het beleid de komende decennia voor staat: het behouden van biodiversiteit; natuur beter bereikbaar maken voor publiek; het beter benutten van diensten die de natuur kan leveren; en de economische lusten van natuur versterken en de lasten van wet- en regelgeving beperken (zie ook figuur 1).

De kijkrichtingen zijn bedoeld om het denken over natuur en landschap op te rekken. Ze zijn niet bedoeld als blauwdruk voor de Nederlandse natuur en het natuurbeleid; ze vormen ideaaltypische toekomstbeelden. De beelden zijn daarmee eenzijdig en geen van de beelden zal dan ook zelfstandig werkelijkheid worden. In de praktijk zullen vaak combinaties van kijkrichtingen voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de betekenis die veel natuurgebieden hebben voor én biodiversiteit én recreatief gebruik.

Voor elke kijkrichting is een beleidsstrategie opgesteld, die aangeeft hoe het beoogde toekomstbeeld kan worden bereikt, anticiperend op mogelijke toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Verder is in beeld gebracht wat de effecten van het nastreven van een kijkrichting zijn op biodiversiteit, beleving en waardering, duurzaam gebruik, kosten en besparingen.

Figuur 1

Opgaven en drijfveren van de vier kijkrichtingen

<p>Vitale natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none">• Internationaal karakteristieke biodiversiteit behouden, herstellen en ontwikkelen. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none">• De mens is verantwoordelijk voor behoud en waar nodig herstel van biodiversiteit.• Biodiversiteit is het beste gewaarborgd in grote verbonden gebieden waarin ruimte is voor natuurlijke processen.• Nederland heeft internationaal afspraken gemaakt om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen.
<p>Beleefbare natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none">• Groen in stad en buitengebied evenals natuur op zee voor een breed publiek bereikbaar, toegankelijk en beleefbaar maken. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none">• Een groene/blauwe leefomgeving is een bron voor ontspanning en gezondheid• Landschappelijke variatie, natuurlijkheid en het voorkomen van aantrekkelijke soorten zijn de basis voor beleefbare natuur.• Groen en blauw in de omgeving is belangrijk om draagvlak voor natuur(beleid) te krijgen, vermindert de zorgkosten en is een vestigingsplaatsfactor.
<p>Functionele natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none">• Diensten die natuur levert herkennen en zodanig benutten dat ze duurzaam kunnen voortbestaan. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none">• De mens is verantwoordelijk voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen zodat die ook beschikbaar blijven voor komende generaties.• Planten, dieren en natuurlijke processen zijn duurzaam te gebruiken door de mens.• Uitputten van natuurlijke hulpbronnen leidt op de lange duur tot hoge kosten.
<p>Inpasbare natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none">• De economische lusten van natuur versterken en de lasten van natuurwet- en regelgeving beperken. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none">• Natuur is mooi en belangrijk, maar ondergeschikt aan andere functies.• Natuur is robuust, dynamisch en past zich aan.• Belemmeringen voor economische ontwikkeling die voortvloeien uit wet- en regelgeving moeten worden weggenomen.

Bron: PBL

De vier kijkrichtingen van de Natuurverkenning komen elk tegemoet aan een beleidsopgave en een maatschappelijke behoefte.

Deze Natuurverkenning beslaat niet het gehele grondgebied van Nederland. Vanaf 10 oktober 2010 is dat grondgebied immers uitgebreid met de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Een essentieel onderdeel van de aanpak van de Natuurverkenning is het intensief betrekken van stakeholders. Een zorgvuldige voorbereiding van deze betrokkenheid vergt een langere periode. Dat maakte het niet mogelijk de BES-eilanden op een passende wijze in de Natuurverkenning mee te nemen.

In de volgende paragrafen van de Bevindingen bespreken we de vier kijkrichtingen. In de laatste paragraaf brengen we de vier besproken kijkrichtingen als het ware samen en geven we bouwstenen voor een overkoepelende visie, die een stevig fundament legt voor meervoudig gebruik van natuur en landschap. We richten ons daarbij op het strategisch beleid dat het huidige en volgende kabinet zou kunnen ontwikkelen en een uitwerking heeft voor minimaal de komende 15 jaar.

In de Verdieping zijn de kijkrichtingen nader uitgewerkt en gaan we verder in op de mogelijke consequenties voor het beleid. In het achtergrondrapport van de Natuurverkenning, dat in de loop van 2012 verschijnt, is een uitgebreide beschrijving en verantwoording opgenomen van de onderzoeks aanpak en scenariomethodiek.

Achtergrondinformatie is ook te vinden op de PBL-themasite van de Natuurverkenning: www.natuurverkenning.nl.

De vier kijkrichtingen voor 2040

1. Vitale natuur: ecologisch netwerk met natuurlijke processen

Bij 'Vitale natuur' heeft natuur in 2040 alle ruimte. Er zijn grote aaneengesloten natuurgebieden, waar natuurlijke processen hun gang kunnen gaan, zoals het meanderen van een beek en het regelmatig optreden van overstromingen. Buiten de natuurgebieden hebben de landbouw en andere gebruiksfuncties, zoals wonen en werken, de ruimte om zich te ontwikkelen.

Deze natuurvisie komt tegemoet aan de maatschappelijke en beleidsopgave om de internationaal karakteristieke biodiversiteit te behouden, te herstellen en te ontwikkelen. In Nederland gaat het bij internationaal karakteristieke biodiversiteit veelal om natuur die zich op de grens van land en water bevindt, zoals de wadden, de duinen, het deltagebied, (laagveen)moerassen en uiterwaarden. Ook de stuwwallen met heiden en zandverstuivingen zijn internationaal karakteristiek.

Een strategie om de in Nederland internationaal karakteristieke biodiversiteit te behouden en te ontwikkelen, is het herstellen van natuurlijke, dynamische processen die passen bij het deltakarakter van Nederland. Voorbeelden van dergelijke processen zijn overstroming, verstuiving, getijde en het proces van afkalving en aanslibbing aan de kust en in rivieren en beken.

Voor het herstellen van natuurlijke processen is het essentieel een netwerk te creëren van onderling verbonden natuurgebieden die voldoende groot zijn. Alleen dan is er



Het programma 'Ruimte voor de Rivier' is een voorbeeld van een geslaagde combinatie van ontwikkeling van nieuwe natuur en duurzaam gebruik, in dit geval waterveiligheid en grondstofwinning. Financiering door meerdere departementen wordt gecombineerd met de opbrengsten van bijvoorbeeld kleiwinning. Foto: De Jong Luchtfotografie.

ruimte voor natuurlijke processen zoals die hierboven zijn genoemd. Deze gedachte was ooit ook het uitgangspunt voor het in het leven roepen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en is overgenomen in het Europees beleid. Bij de realisatie van de EHS is het nog niet gelukt een dergelijk ecologisch netwerk te creëren. Grote natuurnetwerken zijn ook van belang in het licht van klimaatverandering; bijvoorbeeld omdat soorten die gevoelig zijn voor klimaatverandering, zich dan gemakkelijker kunnen verplaatsen naar gebieden met een voor hen geschikt klimaat.

De ontwikkeling van een ecologisch netwerk vraagt om regie en visie, waarbij ruimtelijk beleid en waterbeleid op (inter)nationale schaal belangrijk zijn. Ruimtelijk beleid is nodig om grote eenheden en samenhangende structuren te creëren. Ruimtelijk beleid is ook nodig om de invloeden van functies van buitenaf te reguleren. Het gaat bijvoorbeeld om het realiseren van een bepaald grondwaterpeil in de omgeving van natuurgebieden, omdat dat ook invloed heeft op het natuurgebied zelf. Waterbeleid is belangrijk omdat veel natuurlijke processen samenhangen met water en op nationale schaal spelen (getijdenwerking, kwelstromen). Overheidssturing op de planvorming is daarbij noodzakelijk; in de uitvoering kunnen vele partijen een rol spelen, waarbij valt te denken aan waterschappen, maar ook aan private partijen.

Het realiseren van een dergelijk ecologisch netwerk vraagt vooral in het begin om grote investeringen. De kosten voor de overheid kunnen worden teruggedrongen door ecosystemen zo robuust te maken dat het mogelijk is ze een gebruiksfunctie te geven.

Voorbeelden zijn recreatief gebruik en de productie van biobrandstof. Dit kan dan een bron zijn voor medefinanciering van het netwerk.

Ruimte voor de Rivier is een voorbeeld waar biodiversiteit en gebruiksfuncties, in dit geval bescherming tegen overstromingen en recreatief gebruik, samengaan (zie foto bladzijde 15). Het Deltaprogramma kan uitgroeien tot een vergelijkbaar voorbeeld voor de toekomst.

Bij de realisatie van bovengenoemde ecologische netwerken heeft de Nederlandse overheid te maken met Europese regelgeving. Europese regelgeving is nu nog vooral gericht op begrenzing van gebieden en behoud van huidige habitats en soorten ter plekke. Het Europese beleid belemmert het inspelen op ecologische potenties en natuurlijke dynamiek. Zou Nederland een langetermijnvisie op natuur vaststellen, die uitgaat van meer natuurlijke processen en duurzaam gebruik, dan kan op basis daarvan geprobeerd worden het Europese beleid bij te sturen. Voor de middellange termijn geldt dat er een aantal gebieden zijn waar kansen liggen om natuurlijke processen meer ruimte te geven. Voorbeelden hiervan zijn beekdalen, rivieren en de Zuidwestelijke Delta.

2. Beleefbare natuur: ruimte bieden voor beleving en recreatie

In de kijkrichting 'Beleefbare natuur' is natuur in 2040 volop toegankelijk voor recreatie. Het landschap is kleinschalig met hier en daar bijvoorbeeld recreatiebossen en rustplekken langs een beek. Vooral in en bij de steden is meer recreatief groen gekomen dan nu. Het buitengebied is aantrekkelijk en goed toegankelijk via fiets- en wandelpaden.

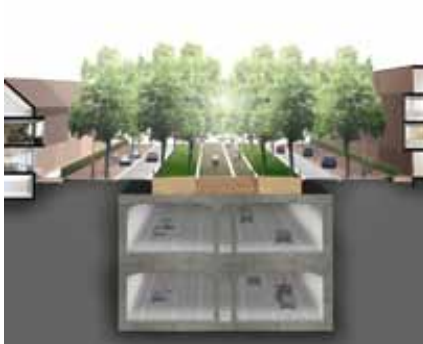
Dit toekomstbeeld van de natuur komt tegemoet aan de maatschappelijke en beleidsopgave om natuur voor een breed publiek bereikbaar, toegankelijk en beleefbaar te maken. Natuur en landschap zijn belangrijk voor ontspanning, gezondheid en recreatief gebruik. Beleving en recreatief gebruik zijn belangrijk voor het draagvlak voor natuurbeleid. De bestaande natuurgebieden blijken nu al belangrijk te zijn voor recreatief gebruik. Voorbeelden daarvan zijn kust en duinen, de Delta/Oosterschelde, de Veluwe en het Drents-Friese Wold en andere Nationale Parken.

Om natuur in de toekomst breed toegankelijk te maken voor publiek moeten de gebieden voldoende groot zijn, zodat diverse functies er een plek kunnen vinden. Zijn ze voldoende groot, dan kan ook beter worden ingespeeld op recreatiewensen die onderhevig zijn aan veranderingen. De vraag blijft steeds: heeft het recreatiegebied te bieden waar het publiek behoefte aan heeft? Om ervoor te zorgen dat een gebied meer tegemoet komt aan de wensen van het publiek, kan het toekomstige publiek al in de ontwerpfase van een recreatiegebied bij het proces worden betrokken. Ook kunnen de gebruikers later een rol spelen bij het beheer van het gebied. Daarmee wordt ook de betrokkenheid bij een natuurgebied vergroot, en kan er een gevoel van 'eigenaarschap' ontstaan.

De ontwikkeling van natuur bij steden brengt hoge kosten met zich mee. De grondprijzen in en nabij de steden zijn hoog, en het noodzakelijke intensieve beheer en onderhoud van recreatievoorzieningen is duur. De relatief hoge kosten van onderhoud

Figuur 2 Ontwerp tracé A2 Maastricht

Dwarsdoorsnede



Vogelvlucht



Bron: Project A2 MAASTRICHT Groene Loper © West 8 Urban Design & Landscape Architecture

Voor het tracé van de A2 door Maastricht is een tunnel ontworpen met op maaiveldhoogte een groenstrook met een recreatieve functie (figuur links). De groenstrook fungeert als ecologische verbinding tussen een aantal grotere natuurkernen (figuur rechts). Private partijen zijn betrokken mede vanwege de verwachte waardevermeerdering van het vastgoed nabij de groenstrook.

en beheer kunnen gedrukt worden als gebruikers van het gebied bijdragen aan het beheer. Daarnaast ligt het voor de hand de natuur- en recreatiesector coalities te laten sluiten. Maar ook samenwerking van de natuursector met bijvoorbeeld zorgverzekeraars is denkbaar, vanwege de positieve invloed van omgevingsgroen op de gezondheid van mensen. Een voorbeeld waar de belangen van private projectontwikkeling en die van het publiek elkaar raken is het plan voor de ondertunneling van de A2 in Maastricht in combinatie met de aanleg van een stadspark (figuur 2).

Niet alleen gebieden in en om de stad, ook het landelijk gebied kan beter worden benut als beleefbare natuur, door het toegankelijker en aantrekkelijker te maken. De bestaande ontwikkelingen in de landbouwsector, waarbij boeren hun activiteiten verbreden en bijvoorbeeld een pad aanleggen of houtsingels herstellen, geven hiervoor mogelijkheden. Ook liggen er kansen om gelden uit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid hiervoor in te zetten.

Belangrijk bij het aangrijpen van deze ontwikkelingen is dat de betrokkenen open staan voor de verscheidene mogelijkheden en zoeken naar creatieve oplossingen. In het voorbeeld van Maastricht is bijvoorbeeld iets afgeweken van de oorspronkelijke natuurdoelstelling, en is de geplande Ecologische Hoofdstructuur aangepast.



De aanleg van akkerstroken wordt in het algemeen door boeren bekostigd, al dan niet met subsidie van de overheid. Boeren profiteren ervan, omdat zich in dergelijke stroken diersoorten vestigen die een bijdrage leveren aan de bestrijding van ziekten en plagen in de aangrenzende akkers. Recreanten en bewoners genieten ook van de bloeiende akkerranden. Tot nu toe doen zij dat zonder daarvoor te hoeven betalen. Zouden zij wel een bijdrage leveren, dan wordt het voor boeren nog aantrekkelijker om akkerstroken aan te leggen, of hoeft de overheid minder subsidie te geven. Foto: Buiten-Beeld/Nico van Kappel.

3. Functionele natuur: herkennen en stimuleren van duurzaam gebruik

In de kijkrichting 'Functionele natuur' worden in 2040 de diensten die de natuur biedt duurzaam gebruikt. Rietlanden zorgen bijvoorbeeld voor zuivering van het water; in laagveengebieden is de veenvorming weer op gang gekomen, waardoor CO₂ wordt vastgelegd.

Om dit toekomstbeeld na te streven is het nodig de (ecosysteem)diensten die de natuur levert, te herkennen, en zodanig te benutten dat ze duurzaam kunnen voortbestaan. Het benutten van natuur op zich is niet nieuw; natuur en landschap leveren ook nu al veel diensten. Kustbescherming en drinkwaterwinning zijn diensten van de duinen die al heel lang worden gebruikt, en die ervoor hebben gezorgd dat de Nederlandse kust zich in positieve zin onderscheidt van de kust op veel plekken elders in Europa. Recreatief gebruik en natuurbeleving zijn daar later bij gekomen.

In de toekomst kunnen ecosysteemdiensten nog beter en vooral duurzamer worden benut. Het gaat dan om het kiezen van meer natuurlijke oplossingen, al dan niet gecombineerd met technische oplossingen. Voorbeelden zijn het gebruik van wind en biomassa in natuurgebieden voor de productie van energie, het benutten van natuurgebieden voor de berging van water en het benutten van moerasgebieden voor de zuivering van water. In hoeverre natuur succesvol duurzaam kan worden gebruikt, is sterk afhankelijk van het tempo en de wijze waarop economische sectoren duurzaam gaan produceren en consumenten zich gaan richten op duurzame producten.



In het noordwesten van Den Bosch is het landgoedproject Haverleij ontwikkeld. Het totale plan omvat circa 225 hectare, waarvan zo'n 20 hectare voor de kastelen en 65 hectare voor een golfbaan is gereserveerd. Het groen wordt vooral betaald uit de opbrengst van de woningen. Foto: Hollandse Hoogte/Siebe Swart.

De grootste uitdaging bij het stimuleren van het duurzaam gebruik is het creëren van markten die vraag en aanbod van diensten bij elkaar brengt. Een voorbeeld daarvan is de handel in CO₂. Hier ligt een rol voor de overheid.

Een andere rol voor de overheid is het ontwikkelen van kennis en het bij elkaar brengen van privaat en publiek belang op gebiedsniveau (zie ook foto linksboven). Ook het waarborgen van het duurzaam gebruik van ecosystemendiensten is deels een overheidsrol. Sommige ecosystemendiensten hebben immers een collectief belang, denk aan duinen die veiligheid bieden en bossen die CO₂ vastleggen. Verder kan de overheid bij de zogenoemde topsectoren van Nederland, duurzaam gebruik van ecosystemendiensten stimuleren. 'Topsectoren' zijn de sectoren die als zodanig zijn aangewezen door het kabinet omdat ze kansen bieden voor de Nederlandse economie. Voorbeelden die hierboven zijn genoemd, hebben onder meer betrekking op de topsectoren 'agrofood', 'tuinbouw' en 'water'.

4. Inpasbare natuur: lusten versterken, lasten beperken

In de kijkrichting 'Inpasbare natuur' wordt er in 2040 geld verdiend aan natuur. Projectontwikkelaars, zandbaggeraars, grind- en kleibedrijven, vissers, boeren en recreatiebedrijven exploiteren natuur meer in hun bedrijfsvoering. Woningen, bedrijven, wegen en windmolens zijn gebouwd waar dat economisch het meest gunstig is, ongeacht de aanwezige natuurwaarden. De kijkrichting laat zien dat natuur geld kan opleveren in plaats van dat ze geld kost. Waar dit op een slimme manier gebeurt, levert de ontwikkeling van 'rood' ook extra 'groen' op (zie foto). De (financiële) baten zijn sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling.

Om dit toekomstbeeld na te streven is het nodig de economische lusten van natuur te versterken en de lasten van natuurwet- en regelgeving te beperken. Dit vanuit de invalshoek dat natuur mooi en belangrijk is, maar ondergeschikt aan andere functies.

De economische mogelijkheden van natuur kunnen meer worden benut als de regelgeving zou worden beperkt. De bestaande regelgeving kan op meerdere manieren worden aangepast. Zo kan de overheid de administratieve last beperken door vergunningprocedures te stroomlijnen. Ook kan de Nederlandse overheid meer gebruik maken van de ruimte die het Europese beleid biedt. Zo biedt de Europese biodiversiteitsstrategie alle ruimte aan lidstaten om het traject naar meervoudig gebruik van natuur in te slaan, mits dit een bijdrage levert aan behoud en herstel van biodiversiteit.

Aandachtspunt bij deze kijkrichting is dat verschillende gebruiksfuncties met elkaar in conflict kunnen komen als de overheid de sturing volledig aan de markt overlaat. Zo kan het bebouwen van (randen van) natuurgebieden de belevingskwaliteit aantasten en daarmee botsen met activiteiten die de recreatiesector zou willen ontplooien. Zonder regulering, wat zou passen bij deze kijkrichting, bepaalt degene die betaalt wat er gebeurt. Met regulering kunnen meer activiteiten een plek krijgen. Een voorbeeld hiervan is dat de overheid een visakker op zee kan instellen, als door toenemende exploitatie van de zee de visserij weggedrukt zou worden door meer kapitaalkrachtige activiteiten als zandwinning en windenergie.

Stevige basis nodig voor meervoudig gebruik van natuur en landschap

De vier besproken kijkrichtingen laten mogelijke toekomstbeelden zien van natuur en landschap in Nederland. De vier kijkrichtingen zijn ideaalbeelden, en zijn als zodanig in de praktijk dan ook niet volledig te realiseren. Streeft het beleid het ene toekomstbeeld na, dan kan dit ten koste gaan van een ander. Maar er zijn ook combinaties van toekomstbeelden denkbaar, of een regionale verdeling van de toekomstbeelden.

Het beleid staat dus voor verschillende keuzes. De eerste is aan welke maatschappelijke en beleidsopgaven tegemoet wordt gekomen en aan welke niet of minder. De opgaven lopen uiteen en beantwoorden aan verschillende drijfveren en behoeften die in de samenleving leven. De kijkrichtingen maken duidelijk dat het veel uitmaakt welke drijfveer als uitgangspunt voor de inrichting van Nederland wordt gekozen. Een tweede keuze voor het beleid is de rolverdeling tussen overheden en tussen overheden en andere partijen, zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Een aantal van de opgaven komt tegemoet aan collectieve belangen. Daar ligt overheidsbemoeienis voor de hand. Denk aan het halen van de internationale biodiversiteitsdoelen, het zorgen voor bescherming tegen overstromingen, de CO₂-



Naarmate de stam van de boom sterker is, kan hij een steviger kroon dragen. Dat geldt ook voor het natuurbeleid: is de basis robuust (natuurgebieden van voldoende omvang, verbonden door groen/blauwe structuren, met andere woorden een integrerend ontwerp), dan is er ruimte voor ander gebruik. Voorbeelden van ander gebruik zijn energieproductie, voedselproductie, drinkwatervoorziening, wateropvang, bebouwing en recreatie. Foto: Luuk Huiskes

vastlegging en het behoud van internationaal karakteristieke landschappen. Om die te waarborgen zou een fundament moeten worden gelegd in het natuurbeleid. Het is aan de overheid om keuzes te maken. Voor het laagveengebied bijvoorbeeld; moet dat worden gebruikt voor waterberging, CO₂-vastleggen, behouden als internationaal karakteristieke natuur, of krijgt voedselproductie in combinatie met recreatie een groter accent?

Is het natuurbouwwerk voldoende robuust en heeft het een stevig fundament, dan is verbreding mogelijk naar beleving, recreatie en (duurzaam) gebruik. Als metafoor hiervoor geldt de boom met een stevige stam (fundament) die daarmee een flinke kroon van gebruiksfuncties kan dragen. Dergelijke verbreding is ook nodig, om beter aan te sluiten bij de wensen en de ontwikkelingen in de samenleving. Meer aandacht voor beleving, recreatie en (duurzaam) gebruik geeft ook de mogelijkheid om nieuwe partijen een plek te geven in het natuurbeleid en de relatie met oude partijen, bijvoorbeeld de landbouw, te herzien.

In de samenleving zelf, zowel bij het bedrijfsleven als bij burgers, zijn verscheidene initiatieven die al aansluiten bij een dergelijk natuurbeleid. Voorbeelden zijn duurzame voedselproductie, stadslandbouw, rood-voor-groenconstructies, aanleg van windparken, natuurlijke kustverdediging, evenals financieringsrelaties tussen natuur- en landschapsorganisaties, burgers en bedrijfsleven. Tegelijkertijd leren ervaringen uit het verleden dat de verwachtingen over die maatschappelijke initiatieven ook weer niet te

hoog gespannen moeten zijn. Rood-voor-groenconstructies bijvoorbeeld vragen veel inlevingsvermogen en onderling vertrouwen bij de betrokken partijen. In diverse bestaande rood-voor-groentrajecten is tijdens het traject een deel van de groene ambities ingeleverd. Verder leveren veel coalities tussen de natuursector en andere sectoren interessante natuur op, maar niet die internationaal karakteristieke biodiversiteit waarvoor Nederland ook volgens internationale afspraken aan de lat staat.

Regie en visievorming van de (Rijks)overheid is essentieel. Enerzijds omdat de overheid instrumenten tot haar beschikking heeft die andere partijen niet hebben, zoals wet- en regelgeving die bijvoorbeeld nodig kan zijn om ‘achterblijvers’ mee te nemen. Anderzijds omdat, zoals hierboven aangegeven, de collectieve elementen een zaak van de overheid blijven.

Voor het natuurbeleid en een visie op natuur kan de Nederlandse overheid ook een beroep doen op de Europese biodiversiteitsstrategie. Die strategie biedt ruimte voor een meervoudig ruimtegebruik van natuur, mits het de biodiversiteit niet aantast. Het Natura 2000-beleid zou bijvoorbeeld flexibeler kunnen worden benaderd, zodat er niet alleen meer ruimte komt voor gebruik van natuur, maar ook meer ruimte wordt gegeven aan natuurlijke processen en beter kan worden ingespeeld op klimaatverandering.

Voorgaande ideeën en aanbevelingen zijn gericht op het formuleren van een vernieuwd (natuur)beleid voor de (middel)lange termijn. Zover is het echter nog niet, het natuurbeleid bevindt zich in een overgangsfase, onder andere vanwege de verdergaande decentralisatie en bezuinigingen. Zowel de Rijksoverheid, de provincies als de diverse maatschappelijke organisaties zoeken naar een nieuwe positie. Hoe dit zal uitpakken, valt op dit moment niet te zeggen. In de tussentijd is het belangrijk dat geen activiteiten worden ondernomen die de deur naar een duurzaam gebruik van de natuur op langere termijn dichtgooien. Vooral voor activiteiten met een onomkeerbaar karakter, zoals het realiseren van permanente bebouwing, is een zeer grondige afweging belangrijk. Belangrijk is ook om aan te sluiten bij lopende beleidsprocessen, zoals de implementatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Marien, het Deltaprogramma en de verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk beleid.

VERDIEPING

VERDIEBING

Inleiding: een andere blik op natuur en natuurbeleid

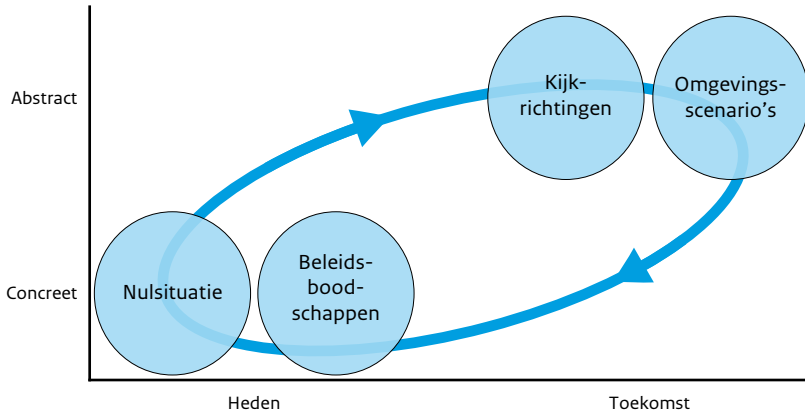
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft een aantal wettelijke taken. Een daarvan is het eens in de vier jaar uitbrengen van een Natuurverkenning. Waar we bij beleidsevaluaties reflecteren op de doelen van het natuur- en landschapsbeleid, is de Natuurverkenning juist bedoeld om het blikveld van dat beleid te verruimen. We richten ons daarbij in eerste instantie op het nationale beleid, maar het gaat nadrukkelijk ook om andere overheden en maatschappelijke organisaties in Nederland. Daarnaast besteden we aandacht aan het Europese natuurbeleid; vooral de Europese biodiversiteitsstrategie biedt aanknopingspunten voor het verruimen van het blikveld van het Nederlandse beleid.

In deze verkenning richten we ons niet alleen op 'landnatuur', maar ook op zeenatuur, omdat we opnieuw kijken naar mogelijke doelen voor het natuurbeleid. Zeenatuur behoort tot de internationaal karakteristieke natuur en de gebruiksfuncties van de zee leveren een grote bijdrage aan de economische positie van Nederland. Bovendien is er steeds meer interactie tussen functies op het land en die op de zee; denk daarbij onder andere aan de productie van energie en voedsel.

1.1 Natuurverkenning als scenarioproject

In deze Natuurverkenning proberen we nieuwe ideeën aan te dragen voor het omgaan met natuur en landschap en het natuurbeleid op de langere termijn. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van scenario's. Uitgaande van de huidige situatie (nulsituatie), zijn vier zogenoemde kijkrichtingen voor de toekomst ontwikkeld, die zijn getoetst aan maatschappelijke ontwikkelingen (ofwel omgevingsscenario's) en die vervolgens zijn

Figuur 1.1
Natuurverkenning als scenarioproject



In de Natuurverkenning zijn, uitgaande van de huidige, concrete situatie (nulsituatie) kijkrichtingen voor de toekomst ontwikkeld, die zijn getoetst aan maatschappelijke ontwikkelingen (omgevingsscenario's) en vervolgens weer zijn vertaald naar boodschappen voor het huidige beleid.

vertaald naar opgaven voor het huidige beleid (figuur 1.1). In het nog te verschijnen achtergrondrapport van de Natuurverkenning van het PBL is een uitgebreide beschrijving van de gekozen aanpak opgenomen, inclusief de verantwoording van gemaakte keuzes. Hier lichten we alleen enkele centrale begrippen en onderdelen van de werkwijze van deze verkenning kort toe.

De *nulsituatie* vormt de basis voor de verkenning van de toekomst van de natuur in Nederland. Hoe staat het er momenteel voor met de natuur en met het gevoerde beleid en hoe is die situatie ontstaan? Belangrijk is dat er verschillende motieven of drijfveren naast elkaar bestaan die bepalen waarom beleidsmakers en belanghebbenden zich met de natuur bezighouden. Die huidige situatie en drijfveren leiden samen tot een aantal mogelijke opgaven voor het toekomstige natuurbeleid. Aan de hand van omgevingsscenario's (zie hieronder) is verkend of die opgaven in de toekomst ook nog bestaan. De nulsituatie is beschreven in de hoofdstukken 'Omgaan met natuur, vroeger en nu' en 'Drijfveren en mogelijke opgaven voor natuurbeleid'.

De vier *kijkrichtingen* brengen elk voor een set van drijfveren en daaruit voortvloeiende opgaven een mogelijk toekomstige situatie in beeld van de natuur die beleidsmakers en belanghebbenden wenselijk kunnen vinden ('wat') en beleidsstrategieën die zij kunnen voeren om die situaties te realiseren ('hoe'). De kijkrichtingen zijn daarmee normatieve

scenario's: elke kijkrichting schetst een gewenst beeld voor Nederland, uitgaande van een bepaalde combinatie van drijfveren en opgaven.

De tijdshorizon van de kijkrichtingen ligt rond 2040, een periode die grofweg een generatie beslaat. Dit is voldoende ver weg om verder te kijken dan het huidige natuurbeleid en ideeën te bieden voor het beleid op de langere termijn. In het hoofdstuk 'De vier kijkrichtingen' gaan we in op een aantal aspecten die voor alle vier de kijkrichtingen gelden. Vervolgens beschrijven we de kijkrichtingen afzonderlijk: 'Vitale natuur' in hoofdstuk 5, 'Beleefbare natuur' in hoofdstuk 6, 'Functionele natuur' in hoofdstuk 7 en 'Inpasbare natuur' in hoofdstuk 8.

Beleidsmakers en belanghebbenden kunnen wel gewenste beelden hebben voor de natuur in Nederland, maar ze hebben ook te maken met een huidige en toekomstige omgeving waar ze weinig grip op hebben en waar ze wel op moeten anticiperen. De kijkrichtingen zijn daarom getoetst aan zogeheten *omgevingsscenario's*. In deze scenario's is de 'veranderende omgeving' in beeld gebracht voor een aantal belangrijke aspecten als economische groei, demografie, landbouwontwikkelingen en bestuurlijke ontwikkelingen. Bij de beleidsstrategieën is differentiatie aangebracht om zo ideeën aan te leveren om te kunnen anticiperen op de 'veranderende omgeving'. De omgevingsscenario's zijn grotendeels gebaseerd op *Welvaart en leefomgeving* (CPB et al. 2006) en zijn op onderdelen aangepast en aangevuld.

De analyse van de kijkrichtingen levert een aantal boodschappen op voor het strategische beleid voor de korte en middellange termijn, de zogeheten beleidsboodschappen. Een voorbeeld hiervan is dat er keuzes moeten worden gemaakt, maar ook dat er combinaties mogelijk zijn van (onderdelen van) kijkrichtingen. In het hoofdstuk 'Van kijkrichtingen naar beleid' gaan we in op enkele keuzes en combinatiemogelijkheden. In het laatste hoofdstuk, 'Van de toekomst naar nu', doen we suggesties voor maatregelen die op korte en middellange termijn kunnen worden genomen om de opgaven op de lange termijn het hoofd te kunnen bieden. Het gaat hierbij niet alleen om maatregelen of activiteiten van de Rijksoverheid, maar ook om die van bijvoorbeeld andere overheden, natuurorganisaties en bedrijven. In dat hoofdstuk grijpen we terug op de drijfveren en opgaven voor het natuurbeleid: wat kan het beleid doen (en laten) om recht te doen aan die drijfveren en opgaven?

1.2 De Natuurverkenning als interactief proces, met een combinatie van technieken

Voor de uitvoering van deze verkenning zijn verschillende technieken toegepast. Zo is een literatuurstudie verricht en zijn modelberekeningen uitgevoerd. Meer dan bij de eerdere verkenningen is vanaf het begin van het project de interactie gezocht met beleidsmakers en belanghebbenden bij het natuurbeleid. Tijdens het project zijn diverse workshops georganiseerd en zijn interviews afgenomen. De eerste workshops en

interviews zijn gebruikt om ideeën voor de kijkrichtingen en de omgevingsscenario's te vergaren. Die ideeën zijn gestructureerd en met wetenschappelijke kennis verrijkt, en zijn vervolgens weer ter toetsing aan de beleidsmakers en belanghebbenden voorgelegd. Er is ook een workshop voor de beleidsboodschappen georganiseerd. De resultaten van deze activiteiten zijn te vinden op de website van de Natuurverkenning.¹ Met deze Natuurverkenning wil het PBL meer dan bij eerdere verkenningen het lopende beleid bedienen op weg naar de realisatie van het langetermijnnatuurbeleid. Daarnaast zijn tijdens het project al voorlopige resultaten van de verkenning verspreid, niet alleen via de workshops, maar ook door bijdragen die bijvoorbeeld werden geleverd aan de beleidstrajecten IBO-Natuur (zie PBL 2010a), de Brede Heroverweging (zie PBL & CPB 2010), de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (zie Bredenoord et al. 2011) en de beleidsdiscussie over ecosysteemdiensten (zie Van Oostenbrugge et al. 2010). Verder zijn presentaties gegeven ten behoeve van de ontwikkeling van de Visie Groene Ruimte, de implementatie van de Kaderrichtlijn Marien en de visievorming op provinciaal niveau.

1.3 Het gebruik van de Natuurverkenning

Beleidsmakers en belanghebbenden bij het natuurbeleid kunnen de verkenning op verschillende manieren gebruiken. Dit geldt zowel voor betrokkenen bij het nationale en regionale of provinciale beleid, als het lokale beleid.

Elke kijkrichting geeft een invulling aan natuur die beleidsmakers en belanghebbenden in de toekomst wenselijk kunnen vinden (zoals wilde natuur of decornatuur). Daarnaast wordt ingegaan op de beleidsinspanningen die hiervoor moeten worden geleverd (waaronder samenwerkingsvormen en financiering), de mogelijkheden om die natuur te realiseren gezien de mogelijke ontwikkelingen in de omgeving van het natuurbeleid, en op de bijdrage aan de oplossing van bestaande opgaven (zoals behoud van biodiversiteit of een beter toegankelijke natuur). Tezamen bieden de kijkrichtingen inzicht in de mogelijkheden en beperkingen om verschillende soorten natuur met elkaar te combineren (bijvoorbeeld grootschalige natuur en een groene woonomgeving). Zij geven ook inzicht in de mogelijkheden om verschillende sturingsstijlen (primaat bij overheden of bij de markt) of beleidsarrangementen (zoals gebiedsfondsen en ontwikkelingsmaatschappijen) te combineren. Daarnaast geven zij inzicht in de mogelijkheden om met ander beleid te koppelen (bijvoorbeeld het waterveiligheids- of verstedelijkingsbeleid), en in de consequenties die dit voor het beleid met zich brengt.

De kijkrichtingen kunnen de communicatie tussen beleidsmakers en belanghebbenden over de toekomst van de natuur in Nederland vergemakkelijken. Zij kunnen helpen om de eigen wensen en beweegredenen meer expliciet te maken, en daarmee beter bespreekbaar. Maar ook om de wensen en drijfveren van anderen beter te leren kennen en meer gezamenlijke belangen te ontdekken, bijvoorbeeld tussen de natuur- en de bouwwereld (zoals woningen en kantoren in parkachtige omgevingen). Verder kunnen de kijkrichtingen de betrokkenheid bij het natuurbeleid helpen versterken. Dit kan door anderen met behulp van de kijkrichtingen te overtuigen van de noodzaak om met het

beleid een nieuwe weg in te slaan, zoals meer aandacht voor de betekenis van natuur voor mensen of meer private initiatieven. Aan de andere kant kunnen zij ook helpen om de wensen van anderen in de eigen beleidsvoornemens mee te nemen en hierdoor de uitvoerbaarheid van het beleid te vergroten, bijvoorbeeld door deelnemers aan agrarisch natuurbeheer als ondernemers en niet als subsidieontvangers te benaderen.

1.4 Brede invulling van het begrip natuur

In deze Natuurverkenning hanteren we een brede definitie van het begrip 'natuur'. Natuur strekt zich uit van de ecologische invulling ervan door experts, tot een enkele boom als decor in de woonstraat. Het begrip 'biodiversiteit' maakt daar deel van uit, volgens de brede definitie zoals onder andere gebruikt in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, dus van planten- en diersoorten tot ecosystemen. Ook biodiversiteit als basis voor allerlei diensten die de natuur verleent, de zogenoemde ecosysteemdiensten, maakt deel uit van de definitie. Genetische biodiversiteit, ook onderdeel van het Verdrag, komt in deze Natuurverkenning niet aan bod.

Het begrip 'natuur' zoals we dat in deze Natuurverkenning gebruiken, is breder dan het begrip 'biodiversiteit'. Het gaat ook om 'groen en blauw' voor recreatie, en om het landschap zoals mensen dat beleven.

We richten ons in deze verkenning op natuur en landschap in Nederland; internationaal beleid komt aan de orde voor zover dat van invloed is op de Nederlandse natuur en het Nederlandse landschap. Het gaat daarbij vooral om beleid van de Europese Unie. We gaan niet in op de effecten van Nederlands handelen op de natuur elders in de wereld; dit onderwerp komt aan de orde in andere PBL-uitgaven (zie bijvoorbeeld Westhoek et al. 2011).

Noot

1 Zie www.natuurverkenning.nl

Figuur 1.2
Bonaire, Sint Eustatius en Saba



Bron: PBL

Vanaf 10 oktober 2010 is het grondgebied van Nederland uitgebreid met de BES-eilanden. Van de Nederlandse Exclusieve Economische Zone in zee ligt nu het grootste deel in de tropen.

Bijzondere natuur in bijzondere gemeenten

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook wel de BES-eilanden genoemd, bijzondere gemeenten van Nederland geworden. Bestuurlijk ligt een grote verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid bij het plaatselijke bestuur op de eilanden, maar de eindverantwoordelijkheid voor het resultaat van het gevoerde beleid ligt bij het Nederlandse kabinet. Daarmee is de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid ten aanzien van internationaal karakteristieke natuur veel groter geworden. In de Caribische koraalriffen, nevelwouden, mangroves en andere biotopen komen veel soorten voor die op wereldschaal bedreigd zijn. De natuur van de BES-eilanden heeft ook een belangrijke economische functie, vooral vanwege de toeristische betekenis. En de natuur biedt een groot aantal ecosystemendiensten. Zo zijn koraalriffen en mangroves van groot belang voor de visserij, maar ook als barrière tegen vloedgolven.

Bij de Rijksoverheid ligt een belangrijke taak om mogelijkheden te creëren voor het plaatselijk bestuur om een goed natuur- en omgevingsbeleid te kunnen voeren. Dat vraagt maatwerk omdat de huidige systematiek van het



De natuur van de BES-eilanden is niet alleen van grote waarde vanwege de bedreigde soorten die er deel van uitmaken, maar ook vanwege de economische betekenis voor onder meer toerisme. Foto: Bert Wit (links); Istockphoto (rechts).

natuurbeleid, waarin een belangrijke verantwoordelijkheid bij provincies ligt, niet aansluit bij de unieke bestuurlijke situatie die is ontstaan met de BES-eilanden als bijzondere gemeenten in Nederland (zie ook RLG 2009). De scenarioaanpak zoals we die voor deze Natuurverkenning hebben ontwikkeld, is op zich geschikt om ook voor het langetermijnnatuurbeleid van de BES-eilanden een verkenning te maken. Een essentieel onderdeel van de aanpak is echter de intensieve betrokkenheid van stakeholders bij deze Natuurverkenning. Een zorgvuldige voorbereiding van deze betrokkenheid vergt een langere periode. Dat maakte het niet mogelijk de BES-eilanden op een passende wijze in de Natuurverkenning mee te nemen.

Omgaan met natuur, vroeger en nu

Met deze Natuurverkenning kijken we naar de toekomst. Om dat goed te kunnen doen, is het nodig eerst te weten hoe voorheen met natuur is omgegaan en hoe het beleid voor natuur en landschap zich heeft ontwikkeld tot de situatie zoals die nu is. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk schetsen we deze geschiedenis aan de hand van een samenvatting van *Wisselend getij*, een achtergrondstudie van Klijn (2011) die op verzoek van het PBL voor deze Natuurverkenning is verricht. In paragraaf 2.2 besteden we specifiek aandacht aan de omgang met en het beleid voor zeenatuur. In de derde en laatste paragraaf gaan we kort in op de internationale context voor het Nederlandse natuurbeleid.

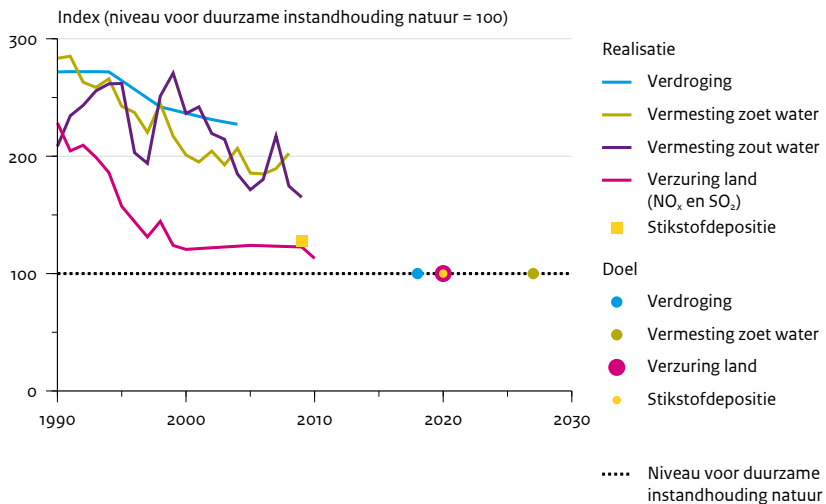
2.1 Een kleine geschiedenis van het omgaan met natuur

2.1.1 Van bedreiging naar bescherming

Nederlanders hebben de natuur en het landschap lange tijd als vijand of puur als leverancier van grondstoffen beschouwd. Overstromingen en overstuivingen, roofdieren en plagen en ziektes vormden een bedreiging voor landbouwgewassen en mensen zelf. Waar het kon, probeerden Nederlanders de natuur naar hun hand te zetten. Om voedsel te verbouwen maakten zij het landschap geschikt voor de landbouw, om de veiligheid te waarborgen temden zij de zee en de rivieren, en om de natuur te bedwingen bejaagden zij het wild en roeiden zij roofzuchtige dieren en plagen uit.

Aan het einde van de negentiende eeuw namen burgers het initiatief om ecologische en landschappelijke kwaliteiten te beschermen. Na eerdere initiatieven in Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten werd in 1905 de Vereniging Natuurmonumenten

Figuur 2.1
Milieudruk op natuur



Bron: PBL, 2010c

Het Nederlandse milieubeleid zoals dat in de afgelopen decennia is gevoerd, heeft geleid tot een sterke verbetering van de condities voor natuur. Die zijn echter nog niet goed genoeg om soorten en habitats duurzaam in stand te houden.

opgericht. Ook ontstond natuurwetgeving, zoals de Natuurschoonwet (1928) en de Vogelwet (1936). Tijdens de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk op het zorgen voor werk, woonruimte en voedsel voor de sterk in omvang toegenomen Nederlandse bevolking. Intensivering van de landbouw en uitbreiding van het stedelijk gebied leidden tot een grote druk op natuur en landschap.

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw nam het besef toe dat er grenzen zijn aan de groei, zoals de Club van Rome dat in 1972 formuleerde. Vanuit dat bewustzijn ontstond een volwassen beleidsterrein op het gebied van milieu, natuur en landschap. Dat gold zowel op nationaal niveau als op Europees en mondiaal niveau. De natuur- en milieuorganisaties kregen een grote aanhang. De ecologische kennis die beschikbaar kwam, bood steeds meer inzicht in de daadwerkelijke oorzaken van biodiversiteitsverlies en in de oplossingen om dat verlies te stoppen (zie ook figuur 2.1). De nieuwe verbintenis tussen wetenschap en beleid leidde in de jaren tachtig van de vorige eeuw ook tot eigen jargon, met nieuwe termen voor de bedreiging van natuur en landschap: de zogeheten ver-thema's (zoals verdroging, verzuring, vermisting) en, parallel daaraan, nieuwe termen voor beoogde natuur: de Ecologische Hoofdstructuur met natuurdoeltypen, en Natura 2000 met habitattypen.



Het natuurgebied De Oostvaardersplassen, met zijn in korte tijd spontaan ontstane wildernis, is een icoon geworden van natuurontwikkeling. Natuurbeheerders zetten daar grote kuddes wilde paarden, runderen en herten in voor een zo natuurlijk mogelijk beheer. De wildernisnatuur is bij het publiek echter niet onomstreden, wat blijkt als er in de winter grote grazers sterven in de Oostvaardersplassen. Foto's: Hollandse Hoogte/Ruben Smit

2.1.2 Van bescherming naar ontwikkeling

Centraal in de gedeelde ambitie stond de in 1990 gelanceerde langetermijnstrategie om in 2018 een landelijk netwerk van aaneengesloten natuurgebieden te verwezenlijken, de Ecologische Hoofdstructuur. Op dit gedachtegoed geënte plannen werden later op Europees niveau uitgewerkt voor Natura 2000.

Dit offensieve natuur- en landschapsbeleid was een beleidsmatig eenvoudig en wenkend perspectief, dat dankzij de politieke en maatschappelijke consensus en het beschikbare geld voortvarend werd opgepakt. Aansprekende voorbeelden zijn de natuurontwikkeling in de Millingerwaard in de Gelderse Poort, met de terugkeer van de bever en een sterk toenemend aantal dagtoeristen, en Plan Tureluur op Schouwen-Duiveland, waar Zeeuwse landbouwgrond plaatsmaakte voor de ontwikkeling van moerassen en schorren.

2.1.3 Van ontwikkeling naar juridisering

In de laatste jaren is het accent in de uitvoering van het natuurbeleid sterk op juridische aspecten komen te liggen, vooral vanwege procedures die voortvloeien uit de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Duidelijk is dat deze richtlijnen ook consequenties hebben voor het grondgebruik buiten natuurgebieden (de zogenoemde externe werking). In het rijksbeleid vindt een accentverschuiving plaats van publieke verwerving van gronden voor natuur naar particulier en agrarisch natuurbeheer.

Nieuwe wetenschappelijke inzichten komen bovendien over de dynamiek in de natuur en de klimaatverandering. De conclusie is dat het concept van de Ecologische Hoofdstructuur nog steeds adequaat is om op deze ontwikkelingen antwoord te geven, maar dat de uitvoering van het beleid mankementen vertoont (PBL 2010a; Wieringa & Van Oostenbrugge 2010). De nadruk op juridische aspecten geldt vooral voor de wijze waarop Nederland invulling geeft aan het Europese Natura 2000-beleid. Met het zoeken naar rek binnen de Europese regelgeving ontstaan complexe constructies, zoals de

Programmatische Aanpak Stikstof. Dat maakt dat weinig mensen het natuurbeleid nog begrijpen. Bij de sectorale uitvoering van het natuurbeleid zijn beleving, recreatie en het toelaten van (duurzaam) gebruik onderbelicht gebleven.

De richting die het huidige kabinet is ingeslagen, betekent een omslag voor het natuur- en recreatiebeleid. Daarbij gaat het niet alleen om bezuinigingen op het rijksbudget, maar ook om een verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk en natuurbeleid en het bevorderen van marktwerking en burgerparticipatie. Vanuit de natuurorganisaties komen in reactie op het kabinetsbeleid nieuwe initiatieven op. Een van de eerste organisaties die reageerden op de plannen van het kabinet was het Wereld Natuur Fonds, met een pleidooi voor een stevige regie van de Rijksoverheid over drie gebieden: de Wadden en duinen, de rivierdelta en Zeeland, en de Veluwe. Invalshoek daarbij was het herstel van de natuurlijke processen in deze gebieden. Natuurmonumenten (2011) bracht een visie uit waarmee de vereniging inzet op het afronden van de Ecologische Hoofdstructuur door de aandacht te concentreren op ruim vijftig natuurgebieden. Ook bij Staatsbosbeheer wordt nagedacht over de visie op natuur en natuurbeleid (zie Van Montfort et al. 2011). Staatsbosbeheer en het Bosschap zijn met ideeën gekomen voor een alternatieve financiering van natuurbeheer, bijvoorbeeld door het opwekken van windenergie in bosgebieden, zogenoemde windbossen. IUCN-Nederland ziet mogelijkheden om het bedrijfsleven te betrekken bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland en elders in de wereld. Ook de Taskforce Biodiversiteit & Natuurlijke Hulpbronnen zet hierop in (zie Taskforce Biodiversiteit & Natuurlijke Hulpbronnen 2011).

Met de decentralisatie van het natuurbeleid krijgen vooral de provincies een steeds sterkere rol, niet alleen bij de beleidsuitvoering, maar ook bij de beleidsontwikkeling. Bij provincies richt de aandacht zich meer en meer op het ontwikkelen van een nieuwe langetermijnstrategie voor het natuurbeleid.

2.2 Zeenatuur en beleid

2.2.1 Het verdwijnen van de natuurlijke dynamiek

Om de veiligheid te verhogen is de Nederlandse kustlijn verkort, zodat deze beter is te beschermen. Met het gereedkomen van de Deltawerken is de Noordzee grotendeels buitengesloten en zijn er nog slechts twee estuaria (getijdengebieden) over: de Westerschelde en de Eems. Dit belemmert het ecologische functioneren van de estuariene overgangen en heeft bestaande problemen met de waterkwaliteit verergerd. Dit is zichtbaar in de Zeeuwse delta, waar de effecten van de afsluitingen negatiever uitpakten dan voorzien door het wegvallen van getijden en het verdwijnen van zoet-zoutgradiënten. Bij het huidige beleid gaat de kwaliteit van de deltawateren achteruit (zie ook Programmabureau Zuidwestelijke Delta 2011).

Vandaag de dag zijn er plannen voor estuarien herstel, zoals voor de Grevelingen (getijdeherstel), het Veerse Meer (zouterherstel) en het Kierbesluit voor het Haringvliet. Het kust- en duinbeheer is nu meer gegrondvest op natuurlijke dynamiek en ecologische

processen en doelen. Natuurlijke processen (aangroei, afslag, verstuingen) worden geaccepteerd of zelfs verkozen in de zeeverende duinen, en geprobeerd wordt de kustverdediging te baseren op zachte natuurlijke materialen en sedimentatieprocessen. Zo worden zandsuppleties zo veel mogelijk op de vooroever gedaan, worden dijken als de Hondsbosche zeevering ingepakt in zand en is er de zandmotor bij Delfland.

2.2.2 Het gebruik van de Noordzee

De zee lijkt 'leeg', maar de Noordzee en de kustwateren worden intensief gebruikt; de Noordzee is wellicht een van de intensiefst gebruikte zeeën. Dat zal in de nabije toekomst niet verminderen, maar de aard van het gebruik verandert wel, zowel kwalitatief als kwantitatief.

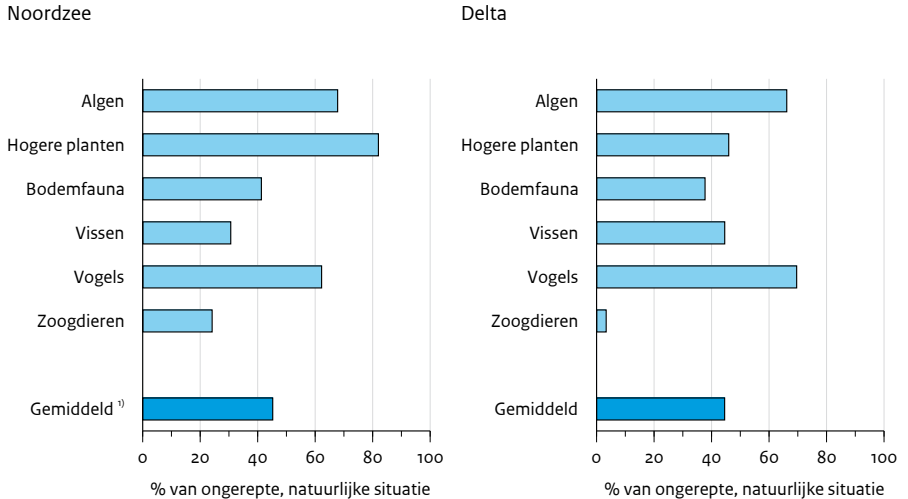
Van oudsher zijn visserij en scheepvaart de vrije gebruikers van de Noordzee. In en na de jaren zeventig van de vorige eeuw namen de olie-, gas- en zandwinning toe, en tegenwoordig worden er vissen, schelpdieren en planten geteeld (aquacultuur) en staan er windmolens. Visserij en offshoreactiviteiten nemen in belang af, terwijl de aandacht voor natuur, windenergie en zandwinning toeneemt. De hogere olieprijs stimuleert een efficiëntere benutting van de bestaande platforms; de scheepvaart neemt toe door de stijging van transport en handel; de kustverdediging vraagt steeds meer zand. De zee kan duurzaam ecosysteemdiensten leveren: wind en andere vormen van duurzame energie, visserij en aquacultuur en de natuurlijke sedimentatie van delen van het kuststelsel.

Het milieu- en waterkwaliteitsbeleid heeft ook op zee tot resultaat geleid. De eerste beweging was die in de olie- en gasector, vooral als het gaat om de lozingen van boorspoeling. Er zijn forse reducties in de lozingen bereikt en de waterkwaliteit is sterk verbeterd. Hier heeft de natuur in zee zonder twijfel baat bij gehad, omdat erger is voorkomen en omdat een (voorzichtig) herstel merkbaar is. Niet overal worden de streefwaarden en normen gehaald, al zijn de meeste waarden flink gedaald. Hoewel de verbetering van de milieukwaliteit ook positieve effecten heeft gehad op de natuurkwaliteit, is deze kwaliteit nog laag ten opzichte van een ongerepte, natuurlijke situatie (figuur 2.2).

De vele estuariene overgangen zorgden voor een gelijkmatige verdeling van voedingsstoffen (nutriënten) langs de Nederlandse kust. Tegenwoordig leiden de rivierstromen deze voedingsstoffen via de Nieuwe Waterweg linea recta in een geconcentreerde pluim in de kustzone. Dit mechanisme heeft de problematiek van de vergroting van de voedselrijkdom (eutrofiëring) versterkt. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw was de gehele kust sterk geëutrofiëerd, met overdadige algenproductie en soms met zuurstofloosheid tot gevolg. Door zuivering en mestwetgeving is de kwaliteit van het zeewater verbeterd; zo sterk dat er discussie is over de teruglopende productiviteit van de zee.

In het beleid voor zeenatuur is sprake van een duidelijke omslag in beleid. Algemene kenmerken in die beleidsveranderingen zijn een ecosysteembenadering en de

Figuur 2.2
Natuurkwaliteit zoute wateren, 2000 – 2007



1) Exclusief hogere planten wegens beperkte representativiteit

Bron: PBL (2008)

De huidige natuurkwaliteit van de Noordzee en de deltawateren is ongeveer de helft van die in een ongerepte, natuurlijke situatie.

verduurzaming van gebruik. Het ruimtelijk beleid en het specifiek natuurbeleid voor zee is pas van veel later datum dan dat voor het land. De Noordzee is als ‘natuurgebied’ erkend in het rijksbeleid (in de Ecologische Hoofdstructuur is de Noordzee het grootste aaneengesloten gebied), maar tot voor kort was er geen actief gebiedsgericht natuurbeleid, mede omdat de Noordzee een economische gebruiksruiimte is. De status van de Noordzee als natuurgebied was niet eenduidig en is na 2005 duidelijker geworden doordat toen gestart is met het proces dat moet leiden tot de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in zee. De doelen voor deze gebieden en de consequenties daarvan voor gebruikers zijn echter nog niet definitief. Een lastig punt hierbij is het gebrek aan kennis over de vroegere en huidige zeenatuur en de effecten van gebruik op die natuur.

Terwijl er op het terrein van vervuiling grote vooruitgang is geboekt, lijkt voor de toekomst juist verstoring (door de bouw van windparken, door zandwinning en -suppleties en scheepvaart) de grootste bedreiging te gaan vormen voor de Noordzee. Windparken hebben positieve effecten omdat er niet gevestigd mag worden en de vispopulaties zich daar dus weer kunnen herstellen. De pijlers van de windmolens zijn

hard substraat waar diverse bodembewonende soorten zich aan kunnen hechten. Dergelijke soorten zijn in omvang achteruit gegaan omdat natuurlijk hard substraat, zoals stenen, is verdwenen.

Een ontwikkeling van de laatste jaren is dat voor problemen die op het land moeilijk kunnen worden opgelost, naar de zee wordt gekeken. Een voorbeeld is het opwekken van windenergie. Voorstellen om dit op het land te doen, leveren dikwijls veel maatschappelijke discussie op. Dat is een van de redenen om windturbines in zee te bouwen. Nog sterker geldt dit voor de opslag van kooldioxide (CO₂). Nadat dit op het land is afgewezen, onder andere naar aanleiding van discussies in Barendrecht, wordt nu geopperd om de zeebodem voor CO₂-opslag te gebruiken.

2.3 Internationale context: duurzaamheidsdenken schiet wortel

Ook op mondiaal en Europees niveau doen zich allerlei ontwikkelingen voor in het denken over natuur en natuurbeleid. Zo heeft de Europese Commissie recent een nieuw voorstel gepresenteerd voor de biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie (zie het tekstkader 'Europese strategie voor het behoud en herstel van biodiversiteit').

Ook aanpalend beleid van de Europese Unie is relevant. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid richt zich steeds sterker op de rol van de landbouw als producent van niet alleen voedsel, maar ook andere maatschappelijk relevante zaken, zoals een aantrekkelijke leefomgeving en biodiversiteit. Het Europese visserijbeleid ontwikkelt zich van een groeibeleid in een beleid gericht op verduurzaming van de visserij: selectievere, zuinige en minder bodemberoerende technieken, sanering van de vloot, duurzame certificering, een nieuw quoteringsprincipe (Maximum Sustainable Yield) en een aanvoerverplichting die moet leiden tot een einde aan de bijvangst. Er zijn nog wel meningsverschillen over de snelheid en met welke maatregelen zover te komen. De Europese Unie heeft een strategie en een richtlijn (Kaderrichtlijn Marien) voor de zee vastgesteld en gaat zich bezighouden met de ruimtelijke planning op de Noordzee.

Europese strategie voor het behoud en herstel van biodiversiteit

Een hernieuwde Europese biodiversiteitsstrategie moet er tegen 2020 voor zorgen dat soorten minder snel uitsterven, natuurlijke ecosystemen in de Europese Unie zich herstellen, en de biodiversiteit wereldwijd meer bescherming krijgt (Europese Commissie 2011). Veel soorten en habitats staan in de Europese Unie nog steeds onder druk, vooral door menselijke activiteit. Zo is ongeveer een kwart van alle diersoorten met uitsterven bedreigd. De Europese Unie beoordeelt dit verlies als een ramp voor de natuurlijke systemen waarvan de Europese samenleving en economie afhankelijk zijn. Het is daarmee een van de grootste milieuproblemen waarmee de aarde kampt.

De Europese aanpak van het afgelopen decennium heeft het verlies aan biodiversiteit niet kunnen stoppen, ook al was dat de gemeenschappelijke doelstelling. De hernieuwde strategie tot 2020 kent een aantal sporen:

- handhaving van Europese natuurwetgeving en de inrichting en beheer van Natura 2000;
- meer aandacht voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten in het sectorbeleid, vooral in het waterbeheer, de landbouw, bosbouw en visserij;
- grotere bijdrage van de Europese Unie aan de strijd tegen het wereldwijde biodiversiteitsverlies.

De hernieuwde strategie is niet vergezeld van wetgevingsinitiatieven. De strategie biedt de Europese Commissie zelf en de lidstaten vooral een samenhangend kader voor gerichte actie. Wel kondigt de Commissie aan later met wetgevingsinitiatieven te komen ter bestrijding van planten, dieren of andere organismen die van nature niet in Europa voorkomen (zogenoemde invasieve exoten). De strategie sluit aan bij de afspraken uit het biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties waaraan zowel de Europese Unie als de lidstaten zich hebben verbonden. Of zij in staat zijn invulling te geven aan deze afspraken, zal sterk afhangen van de ambitie om de aangereikte biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie te gaan gebruiken voor nationaal en internationaal samenhangende acties. Deze acties zijn niet alleen gericht op het sectorale natuurbeleid, maar raken het fysieke leefomgevingsbeleid in de volle breedte.

Drijfveren en opgaven voor natuurbeleid

Nu we een globaal beeld hebben van de historie van de relatie tussen mens en natuur, is de volgende stap om een beeld te vormen van de drijfveren van overheden en maatschappelijke organisaties om zich met natuur en landschap en/of het beleid daarvoor bezig te houden. We beschrijven deze drijfveren in dit hoofdstuk in hoofdlijnen; een uitgebreidere bespreking is opgenomen in *Natuurverkenning 2010-2040: achtergrondrapport* (PBL, te verschijnen).

3.1 Verschillende betekenissen van natuur leiden tot andere opgaven

Natuur heeft verschillende betekenissen voor mensen. De een vindt het vanuit morele overwegingen belangrijk om de natuur te beschermen en daarmee de biodiversiteit te behouden, waar dan ook ter wereld. De ander ziet natuur vooral als decor om in te ontspannen en te sporten. En weer een ander vindt natuur belangrijk omdat die allerlei diensten levert, zoals schoon drinkwater.

Uitgaande van de bestaande literatuur (zie onder andere Buijs 2009; Klijn 2011; De Visser 2009) en gevoed door bijeenkomsten en interviews met stakeholders en vertegenwoordigers vanuit het beleid, hebben we de belangrijkste drijfveren voor betrokkenheid bij de natuur geselecteerd en deze vertaald naar vier concrete opgaven:

- behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit;
- natuur bereikbaar en beleefbaar maken;
- natuurlijke hulpbronnen meer duurzaam gebruiken;
- lusten van natuur beter benutten, lasten beperken.

3.2 Behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit

Intensief menselijk gebruik van de leefomgeving betekent minder ruimte voor natuur. Dit gebruik wordt sinds het einde van de negentiende eeuw steeds vaker als een probleem gezien. Vaak liggen daar ethische en wereldbeschouwelijke overwegingen aan ten grondslag. Specifieke aandacht voor biodiversiteit als drijfveer voor beleid is van relatief recente datum. Op mondiaal, Europees en nationaal niveau is er inmiddels veel aandacht voor behoud en herstel van de biodiversiteit. Dit onderwerp is ook onderdeel van internationale verdragen waaraan Nederland zich verbonden heeft. Ruimte geven aan de ontwikkeling van biodiversiteit, bijvoorbeeld soorten die verschijnen als gevolg van klimaatverandering, krijgt nog weinig aandacht.

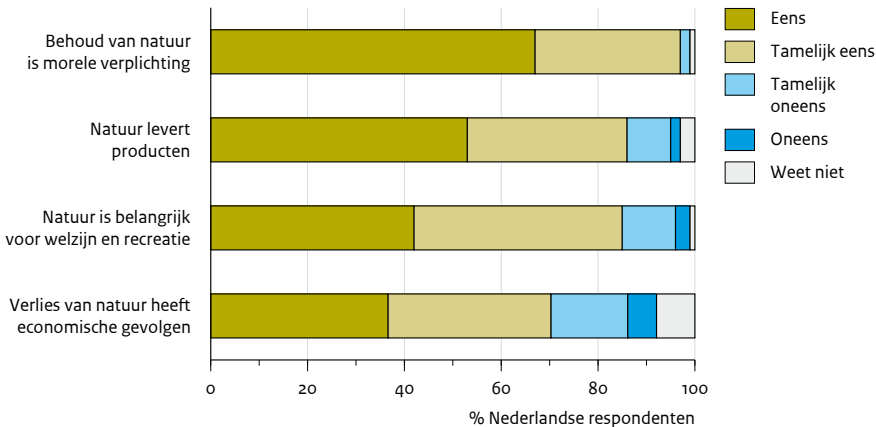
Volgens een onderzoek van de Europese Commissie (2010) beschouwen meer dan acht op de tien Europese burgers het verlies aan biodiversiteit als een 'groot' of 'tamelijk serieus' probleem op nationale, Europese en mondiale schaal. Driekwart van de voor dit onderzoek ondervraagde Nederlanders ziet verlies aan biodiversiteit in Nederland als een probleem. Van de stellingen die gaan over de redenen voor het behoud van biodiversiteit, krijgt de stelling dat het een morele verplichting is om voor natuur te zorgen van de Nederlandse respondenten de meeste bijval. Maar ook redenen als de economische waarde van natuur, de waarde voor welzijn en recreatie en de levering van producten als voedsel, energie en medicijnen krijgen bijval (figuur 3.1).

Hoewel de Nederlandse respondenten biodiversiteitsbehoud als belangrijk beschouwen, stellen zij ook wel vragen bij de afweging met economische ontwikkelingen. Op de vraag of economische ontwikkelingen in natuurgebieden kunnen worden toegelaten, geeft 30 procent van hen aan dat natuur in natuurgebieden het primaat heeft. In de rest van de Europese landen ligt dit aandeel hoger, variërend van ruim 35 tot ruim 65 procent. Het merendeel van de ondervraagde Nederlanders vindt economische ontwikkelingen toelaatbaar zolang het gaat om belangrijke publieke zaken én natuurschade wordt gecompenseerd.

De achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland is mede dankzij het natuurbeleid weliswaar verminderd in de afgelopen jaren, maar niet tot stilstand gebracht. De voornaamste ecologische knelpunten bij behoud, herstel en ontwikkeling van de biodiversiteit van de Nederlandse landnatuur zijn versnippering, verdroging, vermessing en een tekort aan geschikt leefgebied (PBL 2010c). De achteruitgang van de biodiversiteit betreft niet alleen de land-, maar ook de zeenatuur. Het steeds intensievere gebruik van de zee (visserij, olie- en gaswinning, transport, aanleg van infrastructuur, enzovoort) speelt daarbij een grote rol, evenals de daarmee gepaard gaande uitstoot van schadelijke stoffen. Specifiek voor de kustzee is vooral de vergroting van de voedselrijkdom (eutrofiëring) en het verdwijnen van de zoet-zoutovergangen van invloed op de achteruitgang van de biodiversiteit. Zowel voor land- als zeenatuur is klimaatverandering in toenemende mate een item. De afgelopen jaren is mede door de toegenomen ecologische kennis duidelijk geworden dat de wijze

Figuur 3.1

Drijfveren voor behoud van biodiversiteit, 2010



Bron: Europese Commissie 2010; bewerking PBL

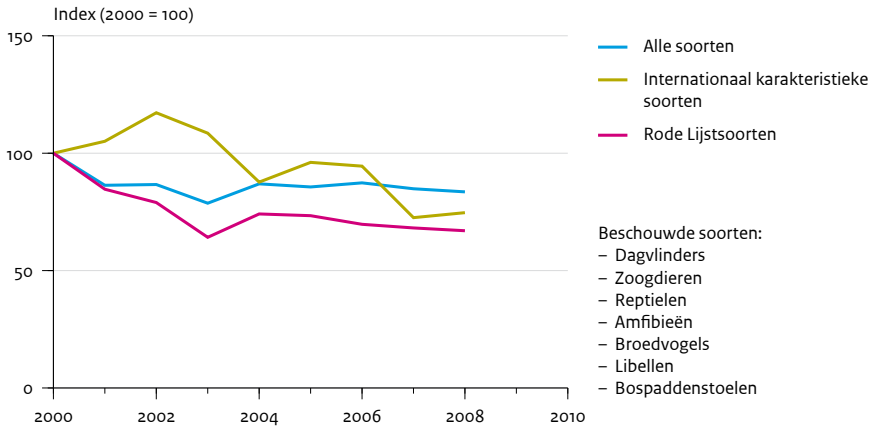
Nederlanders noemen meerdere drijfveren voor het stoppen van biodiversiteitsverlies. De stelling dat het behoud van natuur een morele verplichting is, krijgt de meeste bijval, gevolgd door de stelling dat de natuur producten levert.

waarop het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt uitgevoerd, onvoldoende leidt tot het realiseren van de doelen van dat beleid (zie MNP 2007; zie ook figuur 3.2).

De toegenomen kennis heeft er ook toe geleid dat wetenschappers anders zijn gaan denken over de werking van ecosystemen en populaties. De oude 'deterministische visie' – met een nadruk op evenwicht in de natuur – ontwikkelt zich naar een 'dynamische visie', met een nadruk op verandering in tijd en ruimte en een sterke rol van het toeval. Die ontwikkeling in het denken was er al zonder klimaatverandering; nu de laatste vijf jaar steeds meer inzicht is gekomen in de doorwerking van klimaatverandering op natuurlijke systemen, blijkt dat ecosystemen en populaties dynamischer worden (zie PBL 2010a). Vooral het Europese natuurbeleid is nog sterk gebaseerd op een statisch natuurbeeld: het behouden van de situatie waarin een natuurgebied zich bevindt, inclusief de soorten die daarbij horen. De nieuwe wetenschappelijke inzichten doen beseffen dat meer ruimte nodig is voor de natuurlijke, eigen dynamiek van ecosystemen (zogenoeten natuurlijke processen).

De opgave voor behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit is er een van de lange termijn, mede omdat ecologisch herstel vaak lange tijd vergt. Denk bijvoorbeeld

Figuur 3.2
Populatieomvang van soorten



Bron: Alterra en PBL

De achteruitgang van soorten die vanuit internationaal oogpunt karakteristiek zijn voor Nederland, is nog niet gestopt. Hetzelfde geldt voor veel soorten die op de Rode Lijst staan.

aan het herstel van bossen en hoogveengebieden, processen die meer dan een eeuw vragen.

3.3 Natuur bereikbaar en beleefbaar maken

Een tweede drijfveer om natuur- en landschapsbeleid te voeren is dat mensen behoefte hebben aan natuur voor ontspanning. Uit een overzichtsstudie blijkt dat natuur een positief effect heeft op de gezondheid van mensen (Maas et al. 2009). Er is onder andere een positief effect gevonden tussen de hoeveelheid groen in de woonomgeving en de fysieke en geestelijke gezondheid. Iemand in een weinig groene omgeving geeft anderhalf keer zo vaak aan dat hij/zij zich ongezond voelt als iemand die in een groene omgeving woont. Mensen die in groene omgevingen wonen, voelen zich niet alleen gezonder, ze komen ook daadwerkelijk minder vaak bij de dokter. Dit geldt voor alle onderzochte bevolkingsgroepen, maar de relatie blijkt sterker te zijn voor jonge mensen, ouderen en mensen met een lagere sociaaleconomische status. Een groene omgeving draagt bij aan herstel van stress en mentale vermoeidheid, nodigt uit tot bewegen en tot het ontmoeten van buurtbewoners.

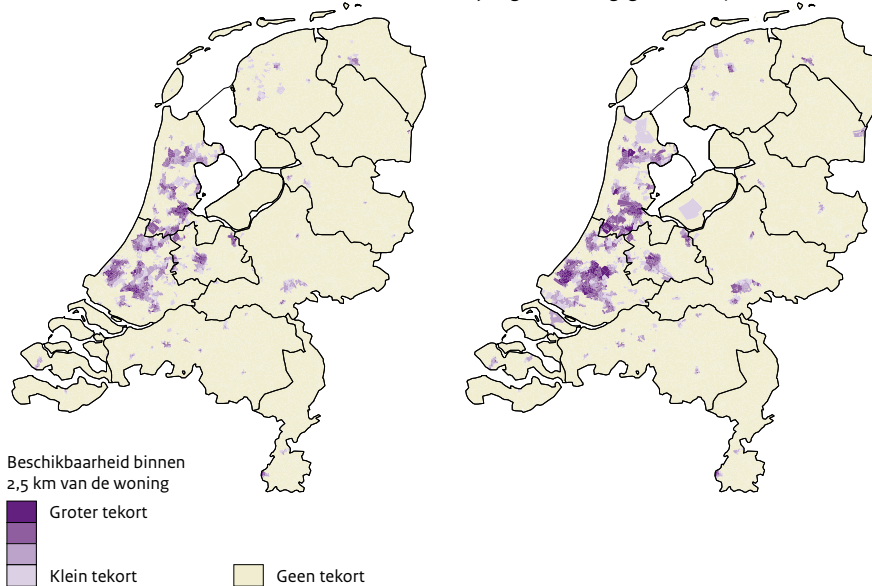
Veel mensen verblijven graag in de natuur, zowel om te wonen als om te recreëren. Buitenrecreatie is bij Nederlanders de meest geliefde vrijetijdsbesteding. Wandelen en

Figuur 3.3

Tekort aan mogelijkheden voor wandelen in de natuur

2006

Bij hoge bevolkingsgroei in 2040



Bron: Alterra en PBL

Modelberekeningen geven aan dat er vooral in de Randstad een tekort aan mogelijkheden is om in de natuur te wandelen. Bij een omgevingsscenario dat uitgaat van een hoge bevolkingsgroei, neemt dat tekort verder toe.

fietsen in de natuur zijn het populairst. Het groen in en om de stad vervult een belangrijke functie voor de dagrecreatie van stedelingen. Verder weg van hun directe leefomgeving gaan mensen meer op zoek naar rust en natuurlijkheid.

Mensen waarderen groen in de directe woonomgeving niet alleen vanwege het groen, maar ook vanwege de rust en de natuurlijkheid. Nederlanders noemen natuurlijkheid en stilte vaak in één adem, en ook de aanwezigheid van water wordt sterk gewaardeerd, veelal in combinatie met recreatie.

Onderzoek naar wat Nederlanders de mooiste groene plek in Nederland vinden laat zien dat deze plekken veelal natuurgebieden zijn die ook binnen de Ecologische Hoofdstructuur liggen (PBL, te verschijnen). Vrijwel alle grotere natuurgebieden komen voor op de lijst van mooiste groene plekken. Populaire toeristengebieden als de Noordzeepadplaatsen, de Veluwe en Veluwerand, de Waddeneilanden en de Groningse, Friese en Drentse zandgronden komen ook voor op de lijst. Opvallend is dat mensen gebieden benoemden als 'het mooiste plekje van Nederland' terwijl ze soms het betreffende gebied vrijwel nooit hadden bezocht.

Momenteel bestaat er in 20 procent van de woonwijken een tekort aan natuur in de nabije omgeving om in te recreëren (gemeten in afstand tot 2,5 kilometer vanuit de woning). In die wijken woont bijna 40 procent van de bevolking van Nederland. De tekorten zijn het hoogst in de Randstad (figuur 3.3). Maar ook daarbuiten zijn gebieden aan te wijzen met tekorten, waaronder het gebied ten oosten van Alkmaar, Amersfoort-noord, Arnhem-zuid, Groningen, Hoorn, Leeuwarden en Maastricht (zie PBL, te verschijnen).

Verwacht mag worden dat de behoefte aan buitenrecreatie, vooral in de buurt van bevolkingscentra, blijft toenemen. Dit hangt samen met de verdergaande vergrijzing (meer vrije tijd) en de positieve effecten van groen op de gezondheid. De behoefte zal nog groter zijn bij een toenemende bevolkingsomvang en groeiende economie. Dat geldt ook als de grondgebonden landbouw verder intensificeert, met als gevolg dat de belevingswaarde van het agrarisch landschap verder onder druk komt te staan.

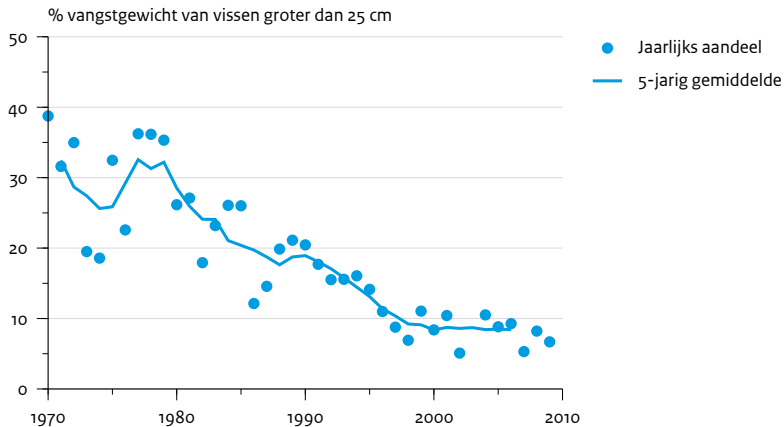
3.4 Natuurlijke hulpbronnen meer duurzaam gebruiken

Een derde drijfveer die naar voren komt voor betrokkenheid bij de natuur, is dat natuurlijke hulpbronnen zorgvuldig moeten worden gebruikt. Een ethische overweging is dat ook komende generaties die hulpbronnen moeten kunnen gebruiken. In dit verband wordt ook wel van het voorzorgbeginsel gesproken, maar ook praktische overwegingen spelen een rol, bijvoorbeeld om uitputting van grondstoffen te voorkomen en daarmee hogere prijzen voor deze grondstoffen.

Onzorgvuldig gebruik van ecosystemen leidt tot problemen. Een voorbeeld hiervan is het verloren gaan van het waterbergend vermogen als beken worden gekanaliseerd. Hierdoor kan in perioden van hevige neerslag wateroverlast ontstaan in steden en op het platteland. Een ander voorbeeld is de overexploitatie van visbestanden (figuur 3.4).

Een duurzaam gebruik van de diensten die natuur levert, de zogeheten ecosysteemdiensten, vergt een open oog voor de baten die de natuur levert en kan leveren. Velen zijn zich niet van deze diensten bewust of beschouwen ze als vanzelfsprekend. Of daadwerkelijk meer van ecosysteemdiensten gebruik zal worden gemaakt, zal worden bepaald door de ontwikkeling in het maatschappelijk draagvlak voor benutting van ecosysteemdiensten en andere beschikbare oplossingen. Op dit moment is er een sterk toenemende beleidsinteresse voor het duurzaam benutten van deze diensten (Melman et al. 2010).

Figuur 3.4
Grote vissen in vangst in Noordzee



Bron: CLO

Overexploitatie van visbestanden kan ertoe leiden dat grotere vissen nog slechts beperkt voorkomen. Dat is niet alleen een probleem vanuit een oogpunt van behoud van biodiversiteit, maar kan ook voor de visserij zelf tot problemen leiden, omdat de visvangst dan afneemt.

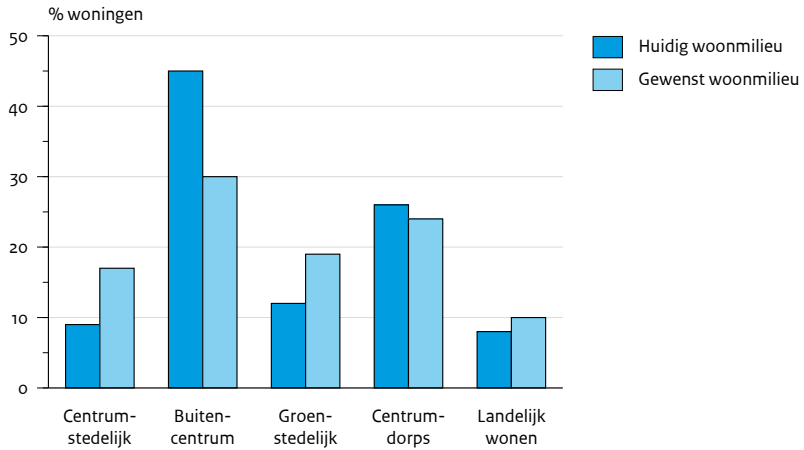
3.5 Lusten van natuur versterken, lasten beperken

Een vierde en laatste drijfveer om zich met natuur en landschap te bemoeien, is dat aan natuur kan worden verdiend. Wonen in en nabij een groene omgeving bijvoorbeeld, verhoogt de onroerendgoedwaarde. Vanuit deze invalshoek kan meer ruimte worden gegeven aan ‘wonen in het groen’ en ook bij landbouw en andere economische activiteiten kan groen worden benut als investeringsbasis. Een voorwaarde is dat belemmeringen die ondernemers van de bestaande natuurwetgeving ervaren, worden weggenomen. Het gaat bij deze drijfveer dus om het scheppen van meer ruimte voor de (economische) lusten van natuur en het verminderen van de hinder van de (juridische) beperkingen die het natuurbeleid met zich brengt.

Achter deze benadering gaat de opvatting schuil dat natuur per definitie veranderlijk is. Voor behoud van bepaalde soorten is geen maatschappelijke noodzaak, die soorten worden altijd wel vervangen door andere. Een andere opvatting die bij deze benadering past, is dat natuur wel mooi en belangrijk is, maar ondergeschikt aan andere functies.

Op zee speelt de verhouding tussen lasten en lusten ook een rol: de visserij ervaart last van regels voor visserijbeheer en in de toekomst voor natuur. Maar ondernemingen die zich bezighouden met de olie- en gaswinning hebben de regelgeving voor milieu vrij

Figuur 3.5
Gewenst en huidig woonmilieu, 2006



Bron: WoON 2006; bewerking PBL

Vooral voor centrum-stedelijk en groen-stedelijk wonen geldt dat de wens groter is dan het aanbod.

moeiteloos geïmplementeerd. Als deze invalshoek bepalend is, profiteren ondernemers volop van de zee voor winning van zand, olie en gas.

De omvang van de wens om te wonen en werken in het groen en anderszins natuur te gebruiken om daaraan te verdienen, is sterk afhankelijk van de economische en bevolkingsgroei, zoals die onder andere tot uitdrukking komen in de woningbehoefte (figuur 3.5).

De vier kijkrichtingen

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke drijfveren mensen hebben om zich met natuur en landschap bezig te houden en welke opgaven hieruit voortvloeien voor het natuurbeleid. Als antwoord op de drijfveren en opgaven hebben we vier kijkrichtingen ontwikkeld. In figuur 4.1 zijn deze opgaven en drijfveren per kijkrichting kort samengevat. De tijdshorizon voor de kijkrichtingen ligt om en nabij 2040. We kijken daarmee een generatie vooruit.





4.1 Van drijfveren naar kijkrichtingen

Een drijfveer die op de achtergrond een rol speelt, is klimaatverandering; op de achtergrond, omdat klimaatverandering vooral op een langere termijn dan dertig jaar effecten heeft. Voor de kijkrichting Vitale natuur geldt dat het realiseren van een ecologisch netwerk van grote verbonden gebieden een effectieve strategie is om in te spelen op klimaatverandering en de daarmee mogelijk gepaard gaande verschuiving van klimaatzones. Voor de kijkrichting Functionele natuur is klimaatverandering een extra reden om aandacht te geven aan diensten die natuur kan bieden, zoals bescherming tegen overstromingen en waterberging.

We hebben de kijkrichtingen ontwikkeld om het 'denkraam' voor het natuurbeleid te verruimen. Elke kijkrichting schetst een ideaaltypisch beeld van Nederland in 2040, gebaseerd op de opgave waarvoor de kijkrichting is ontwikkeld. In de beschrijving van de vier kijkrichtingen in de vier volgende hoofdstukken besteden we geen aandacht aan combinaties van opgaven. Maar die zijn er uiteraard wel; denk bijvoorbeeld aan de betekenis die veel natuurgebieden hebben voor én biodiversiteit én recreatief gebruik. Dergelijke voorbeelden komen in de laatste twee hoofdstukken aan de orde. Daar gaan we ook in op de betekenis van de opgaven uit de kijkrichtingen ten opzichte van het huidige beleid.

Figuur 4.1

Opgaven en drijfveren van de vier kijkrichtingen

<p>Vitale natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Internationaal karakteristieke biodiversiteit behouden, herstellen en ontwikkelen. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mens is verantwoordelijk voor behoud en waar nodig herstel van biodiversiteit. • Biodiversiteit is het beste gewaarborgd in grote verbonden gebieden waarin ruimte is voor natuurlijke processen. • Nederland heeft internationaal afspraken gemaakt om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen.
<p>Beleefbare natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Groen in stad en buitengebied evenals natuur op zee voor een breed publiek bereikbaar, toegankelijk en beleefbaar maken. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een groene/blauwe leefomgeving is een bron voor ontspanning en gezondheid • Landschappelijke variatie, natuurlijkheid en het voorkomen van aantrekkelijke soorten zijn de basis voor beleefbare natuur. • Groen en blauw in de omgeving is belangrijk om draagvlak voor natuur(beleid) te krijgen, vermindert de zorgkosten en is een vestigingsplaatsfactor.
<p>Functionele natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diensten die natuur levert herkennen en zodanig benutten dat ze duurzaam kunnen voortbestaan. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mens is verantwoordelijk voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen zodat die ook beschikbaar blijven voor komende generaties. • Planten, dieren en natuurlijke processen zijn duurzaam te gebruiken door de mens. • Uitputten van natuurlijke hulpbronnen leidt op de lange duur tot hoge kosten.
<p>Inpasbare natuur</p> 	<p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De economische lusten van natuur versterken en de lasten van natuurwet- en regelgeving beperken. <p>Drijfveren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Natuur is mooi en belangrijk, maar ondergeschikt aan andere functies. • Natuur is robuust, dynamisch en past zich aan. • Belemmeringen voor economische ontwikkeling die voortvloeien uit wet- en regelgeving moeten worden weggenomen.

Bron: PBL

De vier kijkrichtingen die voor de Natuurverkenning zijn ontwikkeld, geven elk antwoord op een opgave voor het natuurbeleid. Achter een opgave gaan meerdere drijfveren schuil.

De kijkrichtingen zijn losjes verbonden met het duurzaamheidsdenken in termen van ‘planet, people, profit’. Bij Vitale natuur ligt het accent op ‘planet’ (duurzaam behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit), bij Beleefbare natuur op ‘people’ (natuur voor mensen). Bij Functionele natuur en Inpasbare natuur ligt het accent op ‘profit’. Functionele natuur is gericht op winst op de lange termijn, waarbij het gaat om duurzaam gebruik van ecosystemen. Deze kijkrichting vormt dus een verbinding van ‘planet’ en ‘profit’. Inpasbare natuur is gericht op winst op de korte termijn, waarbij de duurzaamheid van het gebruik een ondergeschikte rol speelt. Het gemaakte onderscheid tussen kijkrichtingen kan het beeld oproepen dat alleen de kijkrichting Functionele natuur is gericht op de diensten die de natuur levert, de zogeheten ecosysteemdiensten. Het begrip ‘ecosysteemdiensten’ heeft echter een ruimere definitie, waarmee het ook in de andere kijkrichtingen is terug te vinden (zie het tekstkader ‘Ecosysteemdiensten en de kijkrichtingen’).

Voor elke kijkrichting hebben we uitgewerkt hoe de natuur in Nederland eruit zou kunnen zien om tegemoet te komen aan de opgaven. De uitwerking bestaat uit een beschrijvende tekst, vergezeld van verschillende dragende beelden, zoals kaarten en foto’s. Daarnaast is per kijkrichting met een ‘stoplichttabel’ aangegeven wat de consequenties zijn van de kijkrichting voor de biodiversiteit, de belevingswaarde en recreatieve gebruikswaarde, de benutting van ecosysteemdiensten en de economische kosten en besparingen. Hiervoor zijn meerdere indicatoren en beoordelingsmethoden toegepast. Kwantitatief waar mogelijk, deels in geld uitgedrukt en deels niet, op basis van expertinschattingen waar geen andere informatie beschikbaar was. In dit rapport komen de globale resultaten aan de orde, op de themasite van de Natuurverkenning is uitgebreidere informatie opgenomen.¹ De achtergronden van de hier gepresenteerde resultaten worden bovendien gebundeld in het nog te verschijnen *Natuurverkenning 2010-2040: achtergrondrapport* van het PBL. De kijkrichtingen leveren verschillende beelden op (zie tekstkader ‘Kijkrichtingen in de praktijk: het beekdal als voorbeeld’).

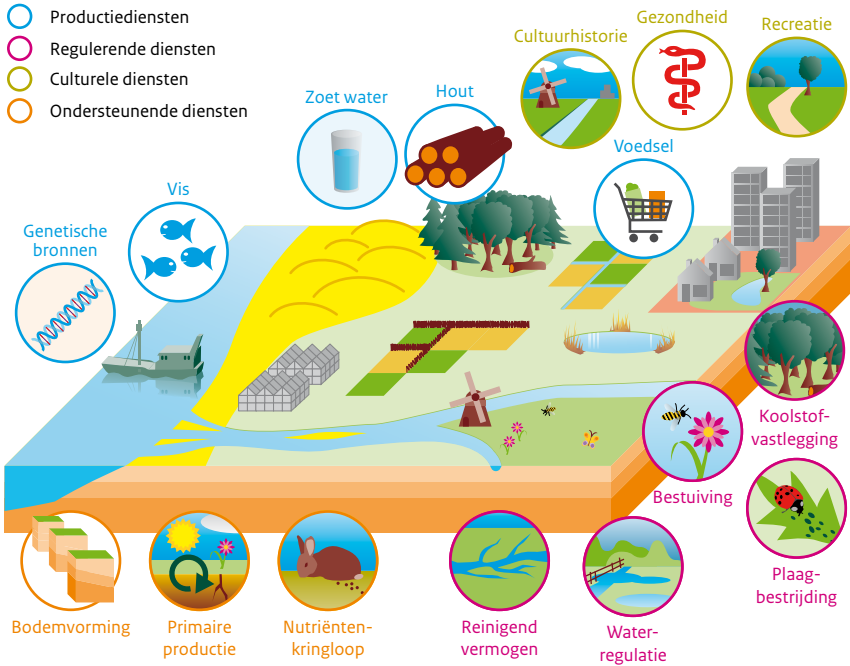
Ecosysteemdiensten en de kijkrichtingen

De ecosystemen op aarde hebben talloze functies voor de mens, van het voedsel dat de landbouw produceert tot het zuiveren van lucht en water en het reguleren van het klimaat. Dergelijke maatschappelijke baten die mensen uit ecosystemen halen, worden ecosysteemdiensten genoemd. In de brochure *Wat natuur de mens biedt* (Van Oostenbrugge et al. 2010) wordt uitgebreid ingegaan op het begrip ‘ecosysteemdiensten’ en de toepasbaarheid ervan in het Nederlandse beleid (zie figuur 4.2).

Het besef neemt toe dat ecosysteemdiensten van vitaal belang zijn voor mensen. De Verenigde Naties hebben in 2005 de volgende indeling van ecosysteemdiensten gepubliceerd in de *Millennium Ecosystem Assessment* (Reid et al. 2005):

- Productiediensten: ecosystemen leveren producten, zoals voedsel, water, hout en genetische bronnen.

Figuur 4.2
Voorbeelden van ecosysteemdiensten in Nederland



Bron: Van Oostenbrugge et al. (2010)

Nederlandse ecosystemen leveren al sinds jaar en dag diensten met een maatschappelijk belang. Het zijn niet alleen ecosystemen in natuurgebieden die dergelijke diensten leveren. Ook het agrarisch gebied, rivieren, zee en de stad leveren ecosysteemdiensten.

- Regulerende diensten: mensen benutten het regulerende vermogen van ecosystemen, bijvoorbeeld bij biologische plaagbestrijding in de landbouw, het vastleggen van koolstof door bomen of bestuiving door insecten.
- Culturele diensten: ecosystemen leveren niet-materiële diensten, zoals recreatie, gezondheid, historische, ethische en esthetische zaken.
- Ondersteunende diensten: diensten die noodzakelijk zijn voor de andere ecosysteemdiensten, zoals bodemvorming, de voedingsstoffen- of nutriëntenkringloop en de primaire productie.

In de kijkrichtingen Vitale natuur en Beleefbare natuur ligt het accent op culturele diensten. Bij de kijkrichting Functionele natuur gaat het om regulerende en productiediensten, en bij de kijkrichting Inpasbare natuur vooral om productiediensten. Het zorgvuldig omgaan met ondersteunende diensten komt vooral in Functionele natuur tot uitdrukking.

4.2 Strategieën voor beleid

Met de beschrijvingen en de kaartbeelden wordt het 'wat' van de kijkrichtingen in beeld gebracht. Daarnaast staan we stil bij het 'hoe': welke beleidsinspanning moet worden geleverd om de kijkrichting te realiseren? Daarbij besteden we aandacht aan de volgende aspecten:

- de rol van de diverse actoren; het gaat daarbij zowel om overheden en maatschappelijke organisaties, als om ondernemers en burgers;
- de meest voor de hand liggende sturingsstijl;
- mogelijke financieringsvormen;
- de consequenties voor flankerend en aangrenzend beleid.

De kijkrichtingen zijn systematisch op deze aspecten getoetst. Ook nu geldt dat dit rapport de meest in het oog springende resultaten bevat en dat de onderbouwing van de analyses in het achtergrondrapport van de Natuurverkenning (PBL, te verschijnen) wordt opgenomen.

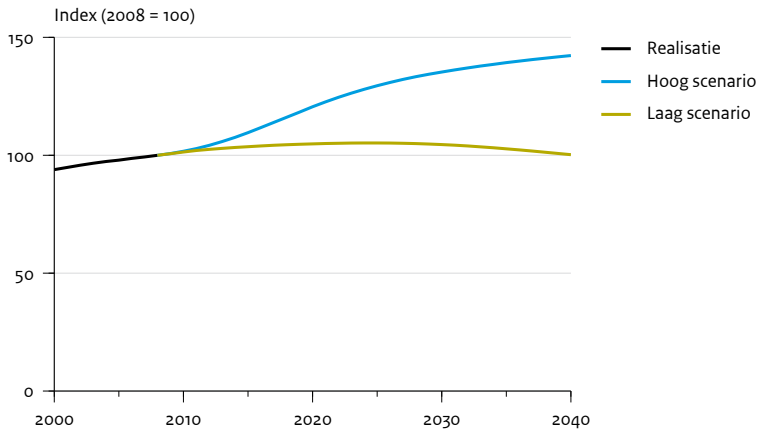
Elke kijkrichting kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Om het verhaal niet te ingewikkeld te maken, hebben we er steeds voor gekozen om per kijkrichting een voor de hand liggende strategie te beschrijven. Deze dient als voorbeeld te worden opgevat, en dus niet als enig denkbare strategie.

De strategieën zijn beoordeeld aan de hand van criteria voor goed bestuur (*good governance*). Goed bestuur verwijst naar een hoge kwaliteit van de ontwikkeling en uitvoering van beleidsprocessen die publieke zaken raken. Omdat er uiteenlopende criteria in omloop zijn die bovendien verschillend worden gedefinieerd, zijn er veel misverstanden over wat goed bestuur precies inhoudt en hoe dit dient te worden vastgesteld. Bij de beoordeling van de strategieën zijn de criteria van de Verenigde Naties als vertrekpunt genomen (ESCAP et al. 2007). De volgende criteria zijn het meest van toepassing op het natuur- en landschapsbeleid:

- effectiviteit: de mate waarin de beleidsmaatregelen bijdragen aan de realisering van de beleidsdoelen;
- efficiëntie: de mate waarin de hulpbronnen economisch worden ingezet om de bedoelde resultaten te bereiken;
- participatie: de mogelijkheden van mensen om het beleid direct of indirect te beïnvloeden;
- transparantie: de mate waarin de procedures en processen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren open, helder, verifieerbaar en voorspelbaar zijn.

De eerste twee criteria zijn gebaseerd op de economische rationaliteit van het beleid; de laatste twee op de politieke rationaliteit. Criteria gebaseerd op juridische rationaliteit zijn niet meegenomen, omdat het hierbij om algemene zaken gaat, zoals de organisatie van de rechtsstaat en principes van behoorlijk bestuur. Bij het ontwerpen van elke strategie is ervan uitgegaan dat hieraan wordt voldaan.

Figuur 4.3
Huishoudens in Nederland per scenario



Bron: PBL (2011a)

De toekomstige ruimtebehoefte voor woningbouw is zeer onzeker.

4.3 Natuur en landschap in een veranderende omgeving

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de urgentie en de grootte van de geschetste opgaven en op de wijze waarop de kijkrichtingen kunnen worden gerealiseerd. Welke richting deze ontwikkelingen opgaan, is onzeker. Het natuurbeleid heeft daar geen grip op, het is de omgeving waar het natuurbeleid het mee moet doen. Voor de mogelijke ontwikkelingsrichtingen hebben we de twee meest uiteenlopende bestaande scenario's uit de studie *Welvaart en Leefomgeving* (WLO, CPB et al. 2006) als basis gebruikt en geactualiseerd. De gebruikte scenario's vertegenwoordigen de grootste bandbreedte in onder andere ruimte- en milieudruk en sociaaleconomische ontwikkeling. Daardoor vormen ze het meest robuuste toetsingskader. In elke kijkrichting is aangegeven hoe met beleid kan worden ingespeeld op verschillende ontwikkelingsrichtingen van de veranderende omgeving, en hoe de grootte van de opgave wordt beïnvloed.

Een aantal voor natuur en landschap belangrijke ontwikkelingen zijn: economische groei, demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in de landbouw, klimaatverandering en klimaatadaptatie, en bestuurlijke ontwikkelingen, waaronder internationale afspraken.

De bandbreedte tussen de scenario's verschilt sterk per onderwerp. Zo is een toename van het aantal huishoudens sterk afhankelijk van demografische en economische ontwikkelingen. De gebruikte scenario's laten een groot verschil zien in de huishoudenstoename (figuur 4.3). Een groter aantal huishoudens betekent een grotere

Kijkrichtingen in de praktijk: het beekdal als voorbeeld

De kijkrichtingen leveren verschillende beelden op, zoals dit voorbeeld van een (fictief) beekdal illustreert (figuur 4.4). Met cijfers zijn in de figuur de belangrijkste verschillen tussen de kijkrichtingen aangeduid.

Vitale natuur: het accent ligt op het creëren van grote eenheden natuur (1). Die zijn nodig om ruimte te geven aan natuurlijke processen, zoals het meanderen van de beek (2) en het regelmatig optreden van overstromingen (3). Deze kijkrichting heeft een scheiding van functies tot gevolg. Buiten de natuurgebieden krijgen de landbouw en andere gebruiksfuncties ruimte om zich te ontwikkelen (4).

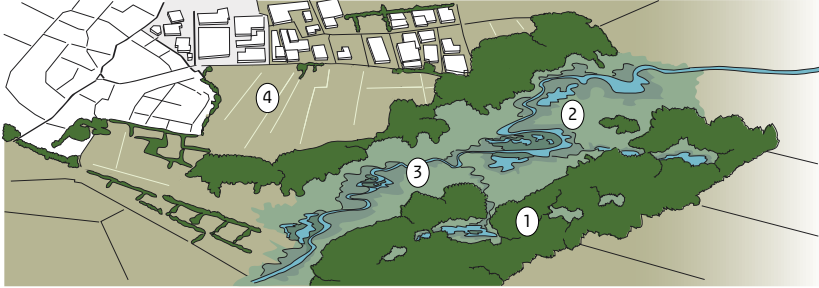
Beleefbare natuur: het zwaartepunt ligt op het vergroten van de aantrekkelijkheid van het landschap en het toegankelijk maken van de natuur voor recreatie. Het landschap is kleinschalig met hier en daar recreatiebossen (5) en rustplekken langs de beek (6). Ook tussen de bebouwing is groen aanwezig (7). Het buitengebied is goed toegankelijk via fiets- en wandelpaden (8).

Functionele natuur: hier worden diensten van de natuur duurzaam benut. Er zijn langs de beek waterbekkens die bij hoog water wateroverlast in de bebouwing voorkomen (9) en rietlanden die water zuiveren en biomassa opleveren voor energieproductie (10). En er zijn houtsingels en andere landschapselementen om soorten een plek te geven die plagen bestrijden in de aangrenzende landbouwpercelen en die landbouwgewassen bestuiven (11). In het beekdal is de veenvorming weer op gang gekomen, waardoor CO₂ wordt vastgelegd (12).

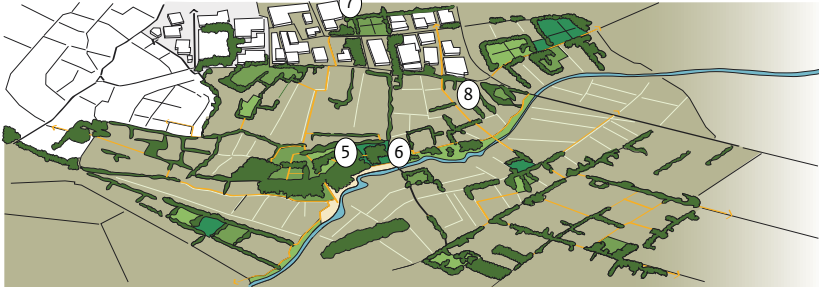
Inpasbare natuur: particuliere investeerders bouwen woningen in het groen en aan het water (13). Groen wordt ook aangeplant om de waarde van bestaand onroerend goed te verhogen (14). De landbouw heeft een grootschalig karakter (15). Er wordt niet geïnvesteerd in natuurontwikkeling; de beek blijft gekanaliseerd (16).

Figuur 4.4
Een fictief beekdal in vier kijkrichtingen

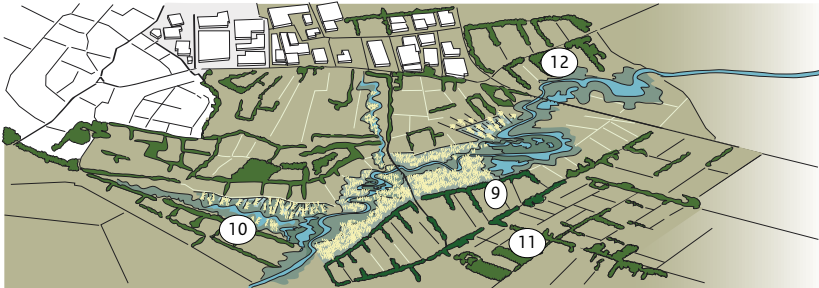
Vitale natuur



Beleefbare natuur



Functionele natuur



Inpasbare natuur



Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp)

De kijkrichtingen leveren verschillende beelden op, zoals dit voorbeeld voor een (fictief) beekdal illustreert. De cijfers worden in de tekst toegelicht.

behoefte aan woningen; daarmee neemt het ruimtebeslag toe en komen natuur en landschap mogelijk onder druk te staan. Vergrijzing daarentegen is veel minder afhankelijk van de omgevingsscenario's. De bandbreedte is klein omdat de bevolking in beide scenario's vergrijsst.

Voor *klimaatverandering* geldt dat de variatie tussen de scenario's tot 2040 niet groot is. De variatie in *klimaatbeleid* kan echter wel groot zijn. Zo kan worden gekozen voor het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen bij de bron, of voor het beperken van de schade door klimaatverandering. Bij dat laatste kan vervolgens weer worden gekozen voor een meer technologische oplossing (zoals dijken), voor een meer natuurlijke (zoals ruimte voor de rivier) of voor een combinatie van beide.

De keuze voor een technologische of een meer natuurlijke aanpak zijn ook mogelijke ontwikkelingsrichtingen bij de voedselproductie in de landbouw. Bij een meer natuurlijke aanpak zijn er mogelijkheden om landbouw en natuur samen te ontwikkelen. Bij een meer technologische invalshoek ligt de nadruk op het efficiënt en op een schone wijze produceren van voedsel. De bijdrage aan biodiversiteit op het bedrijf zelf is echter gering door het rationele op voedselproductie ingerichte systeem.

Noot

- 1 Zie www.natuurverkenning.nl

Vitale natuur: biodiversiteit en natuurlijkheid

Internationaal karakteristieke natuur

In de kijkrichting Vitale natuur is natuur en landschap zo ingericht dat de natuur waarmee Nederland zich in internationaal opzicht onderscheidt, veel ruimte heeft. Het gaat dan niet alleen om ruimte voor soorten, maar ook voor natuurlijke processen. De ethische drijfveer achter deze kijkrichting is dat de mens de verantwoordelijkheid heeft om de biodiversiteit te behouden. Voor de uitwerking van de kijkrichting is de nadruk gelegd op de in internationaal opzicht karakteristieke of unieke biodiversiteit in Nederland. Een achterliggende overweging bij deze keuze is dat Nederland daarmee bijdraagt aan het behoud van biodiversiteit die elders in Europa en de rest van de wereld schaars is. Een andere beweegreden is van juridische en politieke aard: Nederland heeft internationaal afspraken gemaakt om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen en om te buigen naar herstel.

De biodiversiteit die buiten de Nederlandse landsgrenzen schaars is, duiden we in deze Natuurverkenning aan als 'internationaal karakteristieke biodiversiteit'. Hierbij gaat het vooral om natuur die kenmerkend is voor de Nederlandse laaglanddelta, met zijn stuwwallen en daarbij horende natuurlijke processen. Wat betreft de natuurlijke processen gaat het dan overwegend om processen die kenmerkend zijn voor de overgang van land naar water: overstroming, kwel, duin- en kweldervorming en getijdendynamiek, waaronder de uitwisseling van zoet en zout water. En het gaat om processen die bij het stuwwallenlandschap horen, zoals verstuiving en kwel. Als invalshoek voor deze kijkrichting is er dan ook voor gekozen om zo veel mogelijk ruimte te geven aan het herstel van deze processen.



De kijkrichting Vitale natuur is gericht op behoud van internationaal karakteristieke soorten en habitats, met zo veel mogelijk ruimte voor natuurlijke processen. Foto links: Buiten-Beeld/Rene Visser, foto rechts: Hollandse Hoogte/Pieter de Vries.

Bij de kijkrichting Vitale natuur is het niet belangrijk of de natuur wel of niet van nut is voor de mens; nut is hooguit een bijproduct. Zo is recreatie in Vitale natuur wel mogelijk, maar komt die duidelijk op de tweede plaats.

Grote natuurgebieden die onderling zijn verbonden

In 2040 zijn bestaande natuurgebieden vergroot en verbonden. De uiteindelijke omvang is zodanig dat duurzame condities voor het behoud van internationaal karakteristieke natuur zijn gewaarborgd en natuurlijke processen zelfstandig kunnen verlopen. De natuurgebieden zijn niet alleen binnen Nederland verbonden, maar ook met buitenlandse natuurgebieden, zodat soorten kunnen meebewegen met klimaatverandering.

In deze kijkrichting is ingezet op behoud en ontwikkeling van natuur die elders in Europa minder vaak voorkomt, zoals de wadden, de duinen, het deltagebied, (laagveen) moerassen, riviernatuur en een aantal beekstroomgebieden (figuur 5.1).

Ook de stuwwallen, met bossen, heiden en zandverstuivingen, zijn internationaal karakteristiek en daarom opgenomen in het netwerk van natuurgebieden. In de kijkrichting gaat geen aandacht uit naar behoud van natuur die in andere delen van Europa ook voorkomt, zoals de natuur van de kalkgronden en de hoogvenen.

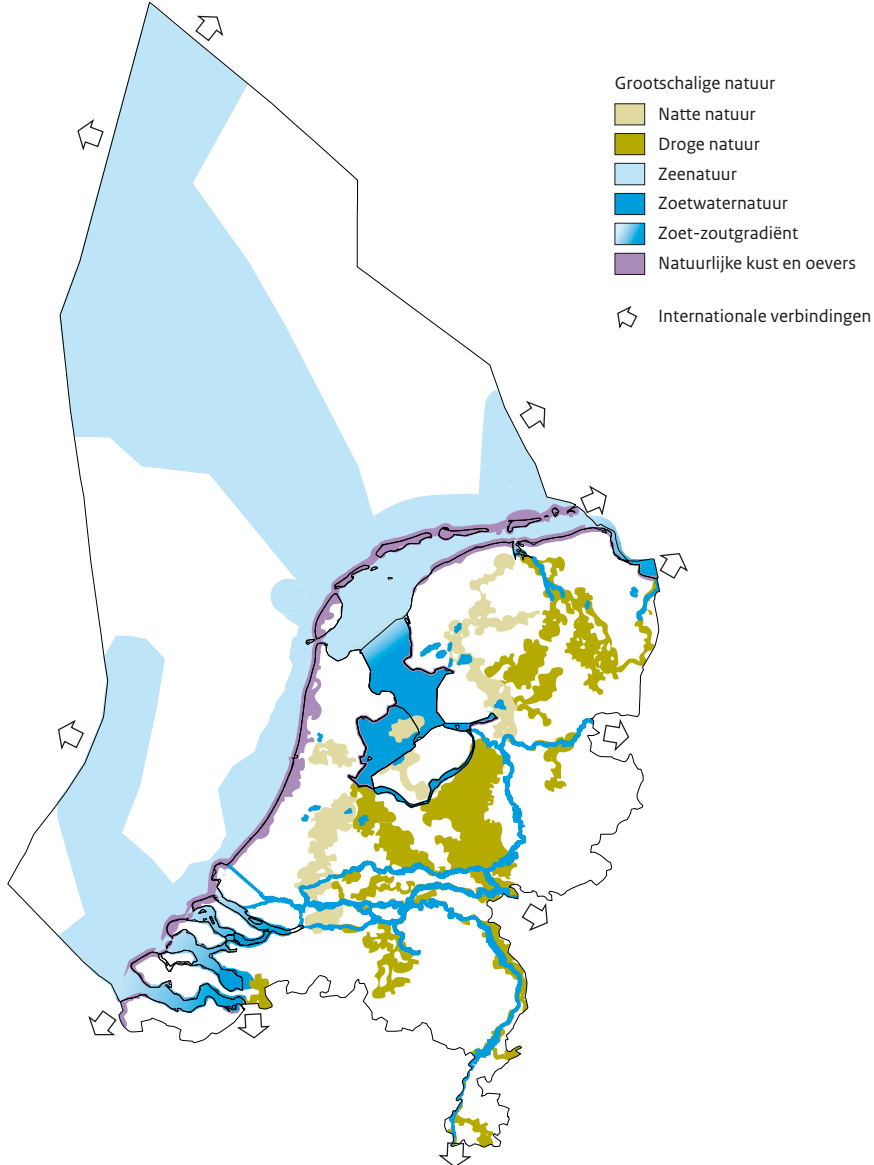
In de grote aaneengesloten natuurgebieden zijn natuurlijke processen als waterdynamiek, windwerking en begrazing weer terug. Alle grote rivieren hebben weer natuurlijke zoet-zoutovergangen. Het tussenmeer bij de Afsluitdijk functioneert als een brak getijdengebied en laat vismigratie tussen de Waddenzee en het IJsselmeer toe. Zoet-zoutovergangen zijn ook versterkt in het Deltagebied en het Lauwersmeer.

Op zee zijn in 2040 grote aaneengesloten natuurgebieden aanwezig, die vanaf de estuaria en de kust gezien een grote variatie aan ecosystemen omvatten. Die variatie bestaat uit ondiepe kustzee en diep water. De variatie bestaat ook uit zowel gebieden met een dynamische natuurlijke afzetting van materialen als grind en zand (dynamisch sediment), als gebieden met hard substraat met een natuurlijke oorsprong

Figuur 5.1

Kijkrichting Vitale natuur

Schematische weergave ruimtegebruik



Bron: PBL

De kijkrichting Vitale natuur levert in 2040 een situatie op met een sterke scheiding tussen natuurgebieden en gebieden met een andere functie. De natuurgebieden zijn internationaal karakteristiek en vertegenwoordigen het karakter van de laaglanddelta met stuwwallen. De natuurgebieden zijn onderling verbonden en natuurlijke processen krijgen volop kansen.

(steenbodems) of kustmatige oorsprong (zoals de fundamente van windturbines en olie- en gasplatforms).

In het westelijk en noordelijk laagveengebied zijn moerassen vergroot en onderling verbonden. Ook het rivierengebied maakt deel uit van dat netwerk. Op de zandgronden zijn grote bolwerken van heide en zandverstuivingen beschermd. Deels is hiervoor bos verdwenen. Enkele beekdalen zijn van bron tot monding als compleet systeem ingericht. De duinen zijn verbreed en er is weer ruimte voor natuurlijke duinvorming.

In Vitale natuur is de totale oppervlakte natuur in Nederland in 2040 met 750.000 hectare iets groter dan in 1990 was beoogd met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het kaartbeeld met natuurgebieden verschilt echter aanzienlijk van het ruimtelijk beeld van de oorspronkelijke EHS. Ongeveer 350.000 hectare bestaande natuur krijgt weinig aandacht meer, omdat de gebieden te klein en versnipperd zijn en niet goed met andere gebieden kunnen worden verbonden.

Scheiding van functies





















In de kijkrichting Vitale natuur zijn functies sterk gescheiden. De grote aaneengesloten gebieden maken de natuur robuust en minder gevoelig voor invloeden van buitenaf. De grenzen van natuurgebieden sluiten aan bij de natuurlijke grenzen in de ondergrond, bijvoorbeeld bij de grenzen van watersystemen. Het gebruik van natuurgebieden voor andere functies is alleen mogelijk als dat geen negatieve effecten heeft voor de natuur. In de natuurgebieden op zee komt op beperkte schaal duurzame visserij voor. In belangrijke natuurgebieden zijn bestaande scheepvaartroutes verlegd en olie- en gasplatforms ontmanteld. Vooral voor de Neder-Rijn en IJssel geldt dat zij door de inrichting als natuurgebied niet goed bevaarbaar meer zijn. De scheepvaart maakt daarom gebruik van andere routes.

Buiten de natuurgebieden worden alleen beperkingen aan andere gebruiksfuncties opgelegd als dat noodzakelijk is om de natuurgebieden optimaal te laten functioneren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het handhaven van een hoge grondwaterstand in beïnvloedingsgebieden van natuurgebieden. Elders worden geen beperkingen opgelegd aan bijvoorbeeld de landbouw, recreatie en woningbouw. De mate waarin en de wijze waarop die functies zich buiten de natuurgebieden zullen ontwikkelen, is sterk afhankelijk van demografische en economische ontwikkelingen.





Herstel biodiversiteit lukt; kosten van grondvererving zijn hoog

Doorrekening van de kijkrichting Vitale natuur laat zien dat het verlies aan biodiversiteit – in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht – kan worden gestopt (figuur 5.2).¹ In deze kijkrichting ontstaan er voor 95 procent van de internationaal karakteristieke planten- en diersoorten op het land omstandigheden die duurzame instandhouding mogelijk maken (in 2010 is dat ruim 55 procent). De kwaliteit van de natuur in de zoete regionale en rijkswateren verbetert eveneens. In deze kijkrichting wordt de natuurkwaliteit sterk verbeterd door een vermindering van de milieudruk in regionale wateren. Niet alleen in de wateren die in deze kijkrichting als natuur worden beschouwd wordt de optimale milieukwaliteit gehaald, maar ook daarbuiten hebben (onder andere) de maatregelen

Figuur 5.2
Effecten kijkrichting Vitale natuur, 2040

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Biodiversiteit				
Beleving en waardering				
Duurzaam gebruik				
Kosten en besparingen				

De opgave is in 2040

-  Sterk verminderd
-  Licht verminderd
-  Onveranderd
-  Vergroot

Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

Met de kijkrichting Vitale natuur lukt het om duurzame condities te scheppen voor biodiversiteit. Daarvoor is echter een grootschalige realisatie van nieuwe natuur nodig. De baten van de kijkrichting zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste post.

gericht op vermindering van bemesting aanzienlijk effect. In 60 procent van de regionale wateren wordt de ecologische kwaliteit in termen van de Kaderrichtlijn Water 'goed', in 20 procent zelfs 'zeer goed' (het huidige streefbeeld is 'goed').

Met ruim de helft van het Nederlands Continentaal Plat als natuurgebied krijgt alle zeenatuur die internationaal bijzonder is kans op herstel. Voor alle natuur, zowel op het land als in de zee, die volgens Natura 2000 belangrijk is, wordt een verbetering verwacht.

Een deel van de natuur die in de kijkrichting extra accent krijgt, wordt zeer hoog gewaardeerd wat betreft belevingswaarde. Dat geldt bijvoorbeeld voor de duinen, de kustzee en open zand- en heideterreinen. Deze natuur ligt echter vaak op een grotere wandel- en fietsafstand van de woonplek. De bestaande natuur die geen deel uitmaakt van de natuurgebieden in de kijkrichting, kan onder druk komen te staan. Als dat

betekent dat bestaande natuur om de steden die buiten de kijkrichting valt verdwijnt, dan stijgt het tekort voor wandelen en fietsen vanaf huis met circa 20 procent. In sommige van de huidige Nationale Landschappen komen belevingswaarden en cultuurhistorische waarden onder druk te staan, bijvoorbeeld omdat in open landschappen moerasbossen verschijnen.

De natuur levert in deze kijkrichting een bijdrage aan waterberging, CO₂-vastlegging en natuurlijke kust- en oeververdediging. Vooral nieuwe veenmoerassen leveren een bijdrage aan het vastleggen van koolstof. Het herstel van enkele beekdalen draagt bij aan het oplossen van de wateroverlast in een aantal steden die benedenstrooms liggen. Omdat maar een beperkt aantal beeksystemen volledig is hersteld, is de totale wateropgave niet opgelost. In de natuurgebieden wordt weinig ruimte geboden aan de productie van landbouwgewassen of vissoogst. Dat geldt eveneens voor de winning van biomassa en voor het opwekken van windenergie.

Om de natuur in de kijkrichting te realiseren, moet een aanzienlijk areaal landbouwgrond worden omgevormd tot natuur. In totaal gaat het om 300.000 hectare nieuwe natuur. Een deel hiervan kan buitendijks plaatsvinden, zodat geen landbouwgrond nodig is. Voor de verwerving en inrichting van landbouwgronden moeten eenmalige kosten worden gemaakt. Een deel van de nieuwe natuur ontstaat via herinrichting van wateren. De kosten voor de aankoop, de inrichting en het beheer van het ecologische netwerk op het land bedragen tot 2040 gemiddeld zo'n 310 miljoen euro per jaar.

Sterke (rijks)sturing ligt voor de hand, andere partners zijn nodig

De kijkrichting Vitale Natuur kan worden gerealiseerd door een strategie die vooral door overheden wordt gedragen. De Rijksoverheid vindt het in dit geval belangrijk om de internationale natuurwaarden te versterken en de noodzakelijke omgevingscondities hiervoor te creëren; zij is hiervoor immers internationale verplichtingen aangegaan. Het Rijk is vooral in de planvorming actief en geeft onder andere aan waar welke schakels als onderdeel van een internationaal ecologisch netwerk moeten worden versterkt. Bij de nadere uitwerking en realisatie kunnen provincies en waterschappen een belangrijke rol spelen. Natuur- en milieuorganisaties moedigen het Rijk en de provincies aan.

Recreatiebedrijven zien mogelijkheden voor nieuwe markten in grootschalige gebieden met 'topnatuur' voor ecotoerisme. De intensieve landbouw en visserij kunnen hun steun geven, omdat zij buiten de natuurgebieden de ruimte krijgen.

Het Rijk is op zee verantwoordelijk voor de uitvoering, omdat het de zeggenschap heeft over het overgrote deel van het Nederlands Continentaal Plat. Op zee begrenst het Rijk de natuurgebieden in samenspraak met de Europese Unie, de buurlanden en internationale organisaties. Het Rijk voert hiervoor het beleid om de scheepvaart (verleggen van routes) en delfstofwinning (selectieve afbouw) in te passen en de visserijsector duurzaam en rendabel te maken.

Op het land is hoofdzakelijk sprake van publieke samenwerking, vooral tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Via gebiedsontwikkeling zoeken de betrokken partijen synergie tussen de nationale en regionale opgaven en tussen natuur,

landbouw, recreatie en andere sectoren. Biodiversiteit wordt hierbij als doel opgenomen. Er is ook publiek private samenwerking, bijvoorbeeld via rood-voor-groenprojecten en door deelgebieden aan bedrijven voor delfstofwinning in concessie te geven in ruil voor natuurontwikkeling.

Of de kosten voor realisatie van deze kijkrichting kunnen worden opgebracht, is sterk afhankelijk van de gelden die de overheid beschikbaar wil stellen. Naast overheidsmiddelen kan worden gedacht aan financiering via bijvoorbeeld concessieverlening. Concessies worden onder andere verleend aan bedrijven die grondstofwinning met natuur combineren, en aan bedrijven die ecotoerisme verzorgen en ook bijdragen aan de financiering van het natuurbeheer. Een voorwaarde voor het slagen van het concessiemodel is dat er ook profijt moet zijn voor de betreffende bedrijven. Dat betekent onder andere dat de te realiseren natuurgebieden zó groot moeten zijn dat ruimte voor natuurlijke processen kan worden gecombineerd met winstgevendheid voor de bedrijven die in de concessie deelnemen.

Vitale natuur in een veranderende omgeving: ruimte als beperkende factor

Voor de realisering van deze kijkrichting is een sterk ruimtelijk beleid een belangrijke voorwaarde. Dit geldt zowel voor het beleid dat is gericht op ontwikkeling (grote gebieden realiseren die aansluiten bij natuurlijke grenzen in de ondergrond) als voor het beleid dat is gericht op toelating (ander ruimtegebruik in en om natuurgebieden alleen toestaan als dit de biodiversiteit niet aantast).

Een krachtig Europees natuurbeleid helpt het Rijk om de regie te voeren die nodig is om deze kijkrichting te realiseren. Een voortzetting van het Natura 2000-beleid of een ambitieuzer beleid is in dit verband behulpzaam. Er is dan wel een herziening van de aangewezen gebieden nodig, en binnen deze gebieden meer ruimte voor natuurlijke processen. Essentieel is dat internationale afspraken worden gemaakt over de vorming van een samenhangend ecologisch netwerk dat onder andere in staat is om klimaatveranderingen op te vangen. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld binnen de Noordwest-Europese regio worden gemaakt, waarbij iedere lidstaat een bijdrage levert. Belangrijk is verder dat er voldoende publieke middelen beschikbaar komen voor het nationale investeringsprogramma, en daarmee voor natuurontwikkeling. Dit vraagt een combinatie van economische groei en de bereidheid om overheidsgelden aan natuur te besteden.

Het is voor de kijkrichting belangrijk dat landbouwgrond op de goede plek beschikbaar komt voor natuur. Ontwikkelingen in de landbouw buiten de natuurgebieden zijn vooral van belang als die invloed hebben op de generieke milieudruk op natuur. Een sterk geïntensiveerde landbouw, die weinig ruimte vraagt en aan strikte milieunormen voldoet, lijkt het meest gunstig te zijn voor deze kijkrichting.

Noot

- 1 Zie voor een uitgebreide analyse van de baten en kosten van de kijkrichtingen de themasite van de Natuurverkenning (www.natuurverkenning.nl).

Een nationaal integraal investeringsprogramma

In deze kijkrichting ligt het voor de hand dat het Rijk voor alle uitgaven een nationaal integraal investeringsprogramma ontwikkelt, waarin naast de aanleg van infrastructuur en maatregelen voor klimaatadaptatie ook de ontwikkeling van natuur wordt opgenomen. Naast het vergroten van de waterveiligheid en de bereikbaarheid wordt het behoud van de biodiversiteit als doel opgenomen. Doel van het nationale programma is investeringen in het fysieke domein goed af te stemmen en daarmee niet alleen meer efficiëntie, maar ook meer synergie te creëren. Met het oog hierop zoeken de betrokken departementen niet alleen samenwerking met elkaar, maar ook met decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. De investeringen worden gedaan op basis van een gezamenlijke visie van het Rijk en de regio's op perspectiefvolle gebieden. Hierbij wordt recht gedaan aan nationale doelen en regionale omstandigheden en worden wensen vanuit andere functies zo mogelijk meegenomen. De financiering van het nationale investeringsprogramma gebeurt via de algemene middelen. Omdat de aardgasbaten op termijn zullen afnemen, moeten extra uitgaven voor natuurontwikkeling worden gefinancierd door bestaande heffingen, bijvoorbeeld op milieuvervuiling, te verhogen en door nieuwe heffingen, bijvoorbeeld op open ruimtegebruik, in te voeren. Op deze manier worden tegelijkertijd ook de milieu- en ruimedruk op natuur beperkt.



Een voorbeeld van een nationaal investeringsprogramma is het programma 'Ruimte voor de rivier'. Financiering door meerdere departementen wordt gecombineerd met de opbrengsten van bijvoorbeeld kleiwinning. Het resultaat is het verhogen van de waterveiligheid en de ontwikkeling van nieuwe natuur. Foto: De Jong Luchtfotografie.

Beleefbare natuur: groene leefomgeving

Mooie natuur die beter toegankelijk is

De drijfveer achter deze kijkrichting is dat natuur belangrijk is voor de leefomgeving van de mens. Een groene omgeving is een bron voor ontspanning en gezondheid. Het behoud van soorten is hieraan ondergeschikt. De opgave is om de natuur en het landschap dat mooi wordt gevonden te behouden en waar mogelijk te ontwikkelen, en de toegankelijkheid ervan te verbeteren. Dat geldt zowel in de stad als in het buitengebied, en zowel op land als op zee. Een tweede opgave is om de grote diversiteit aan recreatiewensen tot haar recht te laten komen. De wensen om natuur te bezoeken, variëren van het zoeken van gezelligheid of uitdaging tot het zoeken van rust en ruimte en het genieten van aansprekende planten- en diersoorten. Het gaat dan om soorten die 'fleuren, fladderen of vliegen'. Het kan ook om spectaculaire soorten gaan, waaronder het edelhert; de term *big five* wordt ook in Nederland steeds vaker gebruikt.

Een toegankelijke, aantrekkelijke natuur is vooral nodig rond steden waarin bewoners een tekort aan groen ervaren. Momenteel, maar zeker in de toekomst, speelt dit vooral in de Randstad. In 2040 zijn daar gebieden ingericht met bos, water en open graslanden waarin stedelingen kunnen wandelen, fietsen en anderszins recreëren (figuur 6.1). Deze gebieden zijn aangelegd als groene 'hoepels' om de steden, zo dicht mogelijk bij de gebruikers. De ruimte tussen deze gebieden en de bestaande natuur is verfraaid. De hiervoor aangelegde landschapselementen liggen naast routes die natuurgebieden bereikbaar maken.

In de steden is groen en blauw aanwezig in de vorm van parken, beplanting van straten en pleinen, stadslandbouw en waterlopen. Het gaat vooral om een hoge kwaliteit (groen en blauw met allure) en niet zozeer om een grote hoeveelheid. Veel woningen en kantoren hebben geveltuinen. Op allerlei plekken lopen groen en water vanuit het



Beleefbare natuur zet in op een gezonde en prettige leefomgeving voor mensen. Foto links: Hollandse Hoogte/Argus Schroeder, foto rechts: Hollandse Hoogte/Klaas Fopma.

buitengebied door tot in de woonwijken en kantoorlocaties. De parken dienen niet alleen als oases van rust, maar ook als publieke ruimten, waar mensen komen en uiteenlopende activiteiten plaatsvinden. Dit maakt het voor bewoners en bedrijven aantrekkelijk om zich in de steden te vestigen.

Een uitgebreid netwerk van goed onderhouden vaarwegen en wandel- en fietspaden zorgt voor een goede toegankelijkheid. In de natuur is veel te beleven, zoals struinen, (fiets)crossen, surfen, deltavliegen en dergelijke. Niet alle natuurgebieden zijn geschikt voor intensieve recreatie. Zo lenen de gebieden die verder van de steden en de recreatiecentra af liggen zich eerder voor extensieve recreatie, zoals wandelen en fietsen of het bekijken van bijzondere planten- en diersoorten. Voorzieningen als uitkijktorens en observatiehutten dragen aan dit laatste bij.

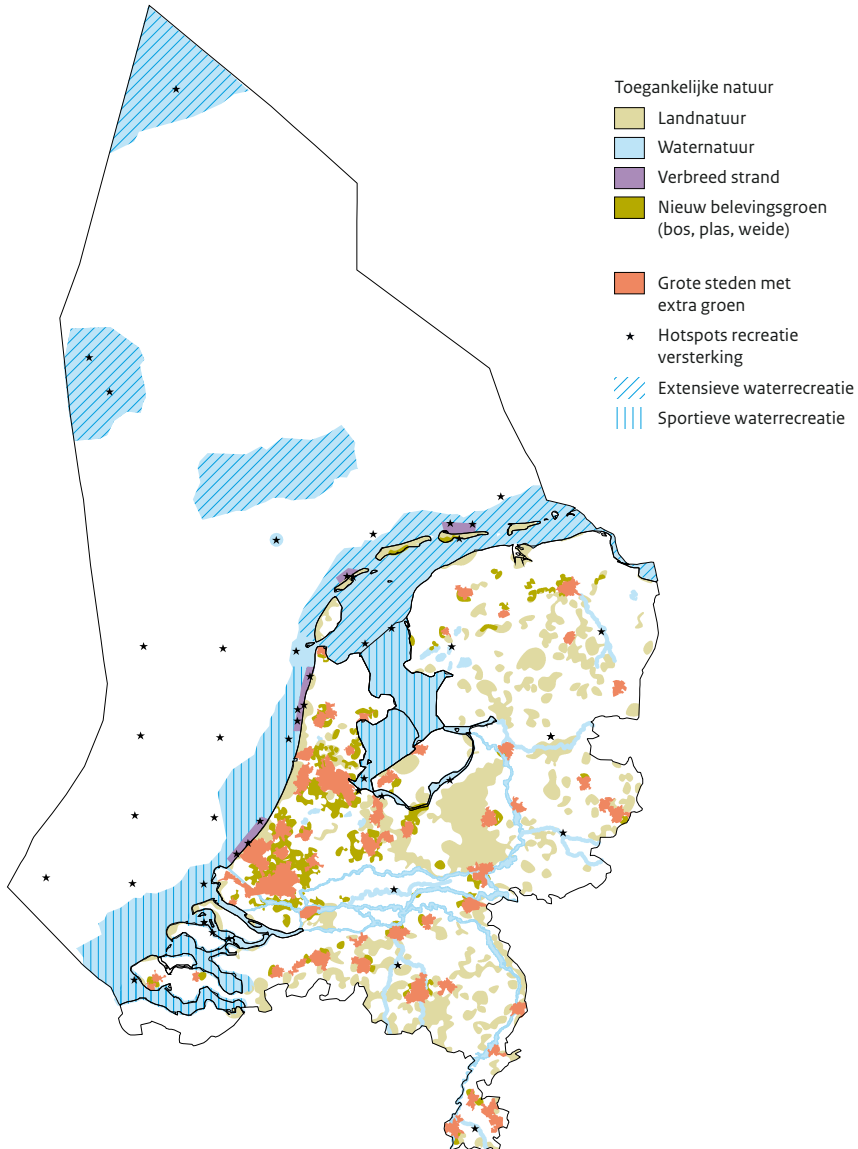
Ook nu behoren de duinen en de stranden al tot de belangrijkste recreatiegebieden van Nederland. In de kijkrichting Beleefbare Natuur wordt deze functie verder versterkt. De kust wordt met zogenoemde zandmotoren versterkt. Dat houdt in dat op enige afstand van de kust zand in zee wordt gestort, dat zich vervolgens langs natuurlijke weg naar de kust beweegt en daar voor ophoging van de kust zorgt. Storende bebouwing wordt vermeden en mogelijkheden voor beleving worden versterkt. Op zee zijn eveneens meer mogelijkheden voor toeristisch-recreatief gebruik, bijvoorbeeld om walvissen en andere soorten die een breed publiek aanspreken (*big five*-soorten) te spotten en om te duiken. Door deze activiteiten kunnen mensen de schoonheid van de zee onder en boven water bewonderen. Olieplatforms die niet meer in gebruik zijn, zijn omgebouwd en dienen als uitvalsbasis voor allerlei recreatieve activiteiten. En scheepswrakken vormen aantrekkelijke hotspots voor sportduikers.

De voor beleving en recreatief gebruik ingerichte gebieden nabij de steden en het opgeknapt landelijk gebied vertegenwoordigen samen een oppervlakte van 120.000 hectare. Alle bestaande natuur is gehandhaafd, omdat deze hoog wordt gewaardeerd. Wel wordt nog sterker dan voorheen ingezet op vergroting van de belevings- en

Figuur 6.1

Kijkrichting Beleefbare natuur



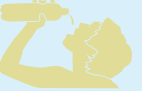

















Schematische weergave ruimtegebruik



Bron: PBL

De kijkrichting Beleefbare natuur levert in 2040 mooie en goed toegankelijke natuur op. Vooral rondom de steden met de grootste recreatietekorten zijn recreatiegebieden verschenen, met veel voorzieningen. Alle bestaande natuur is behouden en heeft een beheer gekregen dat sterker dan nu op recreatief gebruik is gericht. Ook op zee zijn faciliteiten ontwikkeld om zeenatuur te beleven.

Figuur 6.2
Effecten kijkrichting Beleefbare natuur, 2040

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Biodiversiteit				
Beleving en waardering				
Duurzaam gebruik				
Kosten en besparingen				

De opgave is in 2040
 Sterk verminderd
 Licht verminderd
 Onveranderd
 Vergroot
 Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

Met de kijkrichting Beleefbare natuur lukt het om het tekort aan recreatieruimte grotendeels op te lossen. De kijkrichting heeft wisselende effecten op de biodiversiteit. De kosten van inrichting en onderhoud van de kijkrichting zijn hoog. Dat geldt vooral voor de aanleg en het onderhoud van recreatievoorzieningen. De baten van de kijkrichting zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste post.

recreatiewaarde. In deze kijkrichting beslaan de bestaande en nieuwe natuur in 2040 samen bijna 700.000 hectare natuur. Dit is exclusief de kleinere landschapselementen, zoals houtsingels en poelen.

Tekort recreatiegroen grotendeels opgelost; kosten inrichting en beheer hoog

Met de kijkrichting Beleefbare natuur wordt het tekort aan groen voor wandelen en fietsen voor 80 procent opgelost (zie ook figuur 6.2).

Het overblijvende tekort van 20 procent is een gevolg van de compactheid van de bestaande bebouwing in de steden en is alleen op te lossen met wijkrenovaties. Dan kunnen buurt-, wijk- of stadsparken worden aangelegd die goed aansluiten bij de

wensen van de bewoners en de bezoekers. Deze parken dienen tegelijkertijd ook als groene routes waarmee het buitengebied beter kan worden bereikt.

Het effect van Beleefbare natuur op de biodiversiteit is niet eenduidig. Vaak gaan een hoge biodiversiteitswaarde en belevingswaarde samen. Maar de nieuwe natuur in en rond de steden levert niet de leefgebieden waaraan soorten die achteruitgaan behoefte hebben. Versnippering en een tekort aan leefgebied blijven daarom belangrijke knelpunten voor de duurzame instandhouding van de biodiversiteit.

Met het behoud van de bestaande natuurgebieden blijven ook de ecosysteemdiensten die deze gebieden leveren grotendeels behouden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de drinkwaterwinning. In West-Nederland kan de nieuwe waterrijke natuur bijdragen aan het verminderen van de wateroverlast, doordat overtollig regenwater in de plassen wordt opgevangen. De meanderende beken bieden eveneens meer mogelijkheden voor wateropvang. Dit neemt niet weg dat de totale bijdrage beperkt is. De productie van voedsel en duurzame energie op land neemt in Beleefbare natuur niet toe. Op zee verdwijnt de visserij uit sommige gebieden vanwege de bescherming van soorten als de rog en de dwergvinvis (aansprekende soorten die goede kans maken om tot de *big five* te worden gerekend). In de andere gebieden blijft visserij mogelijk. De opbrengst aan vis uit zee wordt hierdoor niet verlaagd. In de voor beleving te beschermen gebieden kunnen geen windmolens worden geplaatst; buiten deze gebieden is voor de aanleg van windmolens echter nog ruimte genoeg.

De kosten die verbonden zijn aan het realiseren van de kijkrichting Beleefbare natuur zijn aanzienlijk.¹ Vooral de jaarlijkse beheerkosten voor het onderhoud van de paden en de vaarwegen zijn veel hoger dan bij het reguliere natuurbeheer. Bovendien zal er vooral rond de grote steden landbouwgrond moeten wijken voor bos en water. En juist rond deze steden is de grond duur. De uitgaven voor de landnatuur bedragen gemiddeld bijna 770 miljoen euro per jaar. Drie kwart van die uitgaven komt voor rekening van beheer en onderhoud van recreatievoorzieningen. Daarnaast kost beheer en onderhoud van natuur in het zoete water 160 miljoen euro per jaar. Het overgrote deel van deze kosten is nodig voor het maaien van onderwaterplanten in meren ten behoeve van de pleziervaart.

Hier staat tegenover dat Beleefbare natuur ook grote maatschappelijke baten oplevert. Het levert een aantrekkelijke woon- en werkomgeving op. Vooral de recreatiegebieden rond de grote steden en de parken in de steden worden veel gebruikt. Daarnaast wordt het landelijk gebied, dat beter toegankelijk en aantrekkelijker wordt gemaakt, vaker bezocht. Deze baten zijn niet in geld uitgedrukt, maar wel beoordeeld als toegenomen belevingswaarde.

Naast publieke ook private financiering

Beleefbare natuur kan, gegeven de vele belanghebbende partijen, via een vorm van netwerksturing worden gerealiseerd. Gebiedsontwikkeling speelt hierbij een belangrijke rol, omdat er vooral op regionaal niveau in natuur en landschap wordt geïnvesteerd en afstemming met andere functies belangrijk wordt gevonden. De provincies voeren de

regie door het voortouw te nemen bij het ontwikkelen van visies, het regelen van de financiering en de organisatie van de uitvoering. Dit geldt vooral voor het nieuwe groen rond de steden, waar de concurrentie om de ruimte groot is, en voor de zonering van natuurgebieden, zoals die in de kustzone, die niet alleen gewild zijn voor recreatie, maar ook voor wonen en werken in het groen.

De provincies hebben weliswaar de regie, maar werken ook intensief samen met andere publieke partijen (gemeenten, waterschappen), private partijen (recreatieondernemers, institutionele beleggers, zorgverzekeraars) en natuur- en milieuorganisaties.

Voor de financiering van deze kijkrichting ligt het voor de hand dat meerdere partijen hun steentje bijdragen. Dit kan bijvoorbeeld via regionale gebiedsfondsen, die worden gevoed met publieke gelden (extra toeristen-, waterschaps-, vaar- en onroerendgoedbelasting en cofinanciering door de EU) en private gelden (ontwikkelen met gebiedsconcessies, streekrekeningen, groenaandelen). Het Rijk stimuleert streekrekeningen en groenaandelen via fiscale regelingen.

Private partijen investeren in toeristisch-recreatieve voorzieningen in zee, zoals wrakken, resorts en vogeleilanden. Door samen te werken ontwikkelen deze partijen samenhangende arrangementen, waardoor zij hun investeringen kunnen terugverdienen. Waar nodig worden investeringen ondersteund met publieke middelen. Het Rijk verleent vergunningen, zorgt voor certificering en vraagt voor de projecten die hiervoor in aanmerking komen subsidies aan bij Europese fondsen. Een ontwikkelingsmaatschappij kan een belangrijke rol spelen bij het initiëren van samenhangende arrangementen.

Beleefbare natuur in een veranderende omgeving: economische groei als kans en bedreiging

Het realiseren van de kijkrichting Beleefbare natuur vergt veel geld voor aanleg en regulier beheer, ongeacht of aanleg en beheer door de overheid of private partijen wordt uitgevoerd. Vanuit deze invalshoek is economische groei een belangrijke voorwaarde om deze kijkrichting te realiseren. Anderzijds betekent economische groei, zeker als deze gepaard gaat met bevolkingsgroei, een toenemende ruimtedruk. Dat geldt vooral in de Randstad en Noord-Brabant. Door de extra hectares die nodig zijn voor woningen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties wordt het een grote opgave om rond de steden grond voor natuur te verwerven. En dat terwijl de behoefte aan recreatiegroen juist zal toenemen met een groeiende stedelijke bevolking.

Noot

- 1 Zie voor een uitgebreide analyse van de baten en kosten van de kijkrichtingen de themasite van de Natuurverkenning (www.natuurverkenning.nl).

Streekfonds nieuwe stijl

De kijkrichting Beleefbare natuur kan voor een belangrijk deel via een 'streekfonds nieuwe stijl' worden gefinancierd. Een streekfonds bundelt verschillende geldstromen waarmee de groene en blauwe diensten voor de lange termijn en marktconform kunnen worden betaald. Het fonds wordt met publieke en private gelden gevoed. De publieke gelden zijn afkomstig van provincies, gemeenten en waterschappen, het Rijk en de EU zorgen voor cofinanciering. Hierbij wordt niet alleen een beroep gedaan op subsidies, maar bijvoorbeeld ook op financiering uit extra toeristen-, waterschaps- en onroerendgoedbelasting en waterheffing.

De private gelden kunnen op allerlei manieren beschikbaar komen. Via groen-door-roodprojecten kan een deel van de opbrengsten uit de bouw van woningen, kantoren, voorzieningen en dergelijke in het fonds worden gestort. Ook kunnen streekrekeningen, groenaandelen, landschapsveilingen en dergelijke worden ingezet. Bij een streekrekening openen overheden, bedrijven en particuliere organisaties een rekening bij een bank. Naast de marktconforme rente biedt de bank de spaarders een bonusrente, die aan het streekfonds ten goede komt. En via groenaandelen kunnen particulieren en bedrijven via het fonds investeren in groen en blauw in de woon- en werkomgeving. Streekrekeningen en groenaandelen worden in deze kijkrichting fiscaal gestimuleerd.



Streekrekeningen krijgen ook nu al steeds meer voet aan de grond. Ze dragen vooral bij aan het realiseren van doelen die passen bij Beleefbare natuur. Foto: Rijk van Oostenbrugge.

Functionele natuur: duurzame economie

Meer duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen

Een belangrijke drijfveer achter de kijkrichting Functionele natuur is dat de mens verantwoordelijk is voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dat ook volgende generaties deze hulpbronnen kunnen gebruiken. Behalve deze ethische drijfveer spelen praktische overwegingen een rol: het uitputten van natuurlijke hulpbronnen, zoals fosfaat en fossiele energie, leidt op den duur tot hoge economische kosten. Ook politieke overwegingen kunnen meespelen: naarmate natuurlijke hulpbronnen schaarser worden, wordt de afhankelijkheid groter van landen die over deze hulpbronnen beschikken. Denk aan de levering van aardgas door Rusland of fosfaat door Marokko.

Bij de uitwerking van deze kijkrichting is ingezet op die ecosystemendiensten waarvan wij inschatten dat er met het gebruik ervan in Nederland tot 2040 grote vorderingen kunnen worden geboekt. De belangrijkste diensten zijn vastlegging van CO₂ in bossen en veengebieden, natuurlijke zuivering van het oppervlaktewater, waterberging, natuurlijke versterking van kust en oevers, benutting van agrobiodiversiteit voor de productie van landbouwgewassen, windenergie op zee, aquacultuur en duurzame visserij.

Combinatie van functies

Een belangrijk gegeven is dat er in een gebied dikwijls meerdere ecosystemendiensten tegelijk voorkomen. In landbouwgebieden wordt bijvoorbeeld voedsel geproduceerd, maar ook water vastgehouden (figuur 7.1). Ook natuurgebieden leveren meerdere diensten: moerassen, bijvoorbeeld, zuiveren het water, hebben een waterbergingsfunctie en leggen CO₂ vast. Onderdeel van de opgave van deze kijkrichting is daarom aan



Voorbeelden van ecosystemediensten die bij Functionele natuur aan de orde komen, zijn zuivering van oppervlaktewater en duurzame visserij. Foto links: Hollandse Hoogte/Jacob Helbig, foto rechts: Hollandse Hoogte/Goos van der Veen.

de optimalisatie van het geheel van diensten aandacht te schenken en niet te focussen op maximalisatie van een afzonderlijke dienst.

Het komt echter ook regelmatig voor dat ecosystemediensten elkaar in de weg zitten. In zulke gevallen moeten keuzes worden gemaakt. Zo heeft extra bos een positief effect op de vastlegging van koolstof, maar zorgt bos lokaal juist voor meer verdamping waardoor er op lange termijn minder grondwater beschikbaar komt voor drinkwaterwinning. Bij het invullen van de kijkrichting (in het bijzonder in het kaartbeeld ervan) hebben we de volgende prioritering van ecosystemediensten aangehouden: veiligheid (tegen overstrooming) komt als eerste aan bod, vervolgens waterberging, waterzuivering en vastlegging van CO₂, gevolgd door de overige diensten.

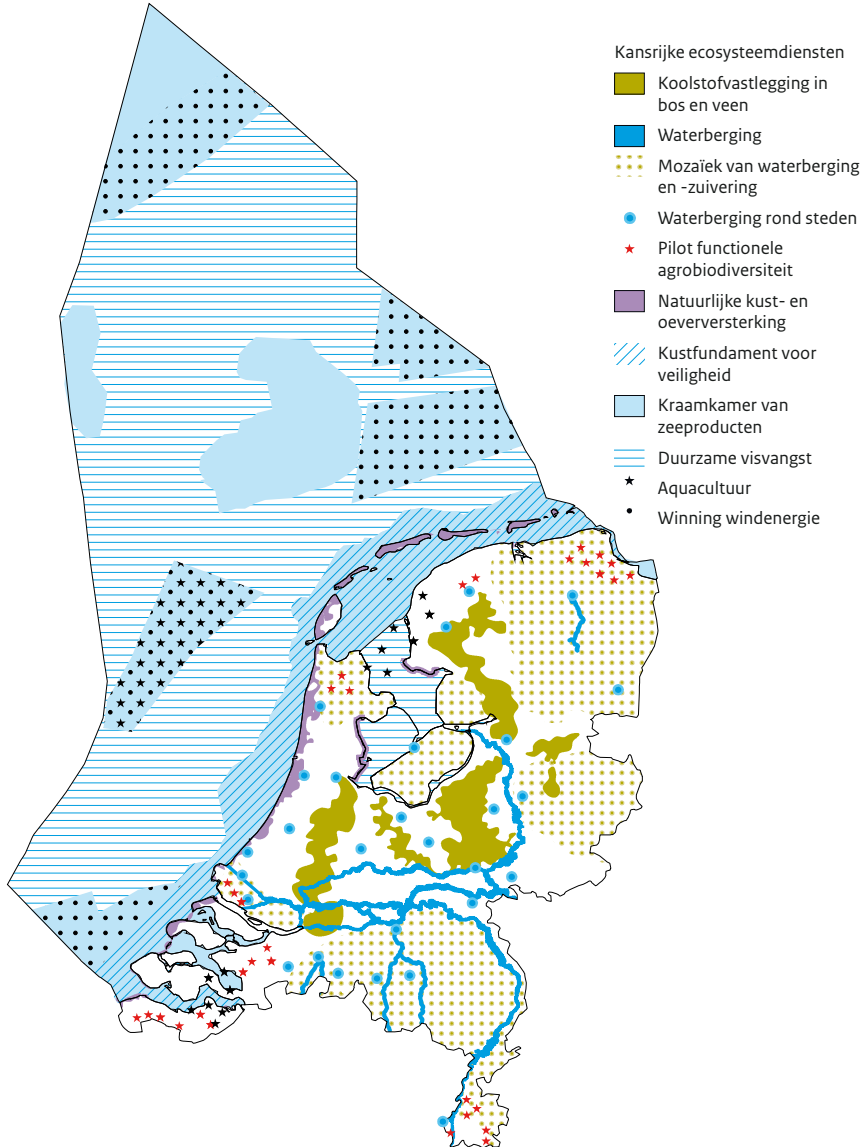
Een natuurlijke kust- en oeverversterking volgens het concept 'building with nature' is een goed voorbeeld van een regulerende ecosystemedienst. Deze is in deze kijkrichting toegepast rond het IJsselmeer en het Markermeer. Hier hebben de oevers een langzaam aflopend talud gekregen, waarop wilgenbossen en riet groeien. Het concept is ook toegepast langs de kustlijn en de Waddenzee, waar stranden, kwelders en duinen een natuurlijke kustversterking geven. Waar mogelijk zijn via de aanleg van enkele grote zandmotoren de zwakke schakels in de kustlijn extra versterkt en zijn duinen en kwelders uitgebreid. Vlak buiten de kustzee wordt zand gewonnen in enkele grote diepe putten die ook dienen voor de kweek van vis. De beschermde kustzone (estuaria, Waddengebied en kustzee) krijgt door het ontbreken van zandwinning en bodem-beroerende visserij gelijktijdig de functie van 'kraam- of kinderkamer' voor vissen. De vissen die hier opgroeien, leveren een bijdrage aan de vispopulaties in de Noordzee, die verder weg van de kust op een duurzame manier worden bevestigd.

In de kijkrichting Functionele natuur is wateroverlast eveneens zo veel mogelijk op een natuurlijke manier bestreden. Verspreid door het land hebben beken meer ruimte gekregen voor hermeandering. Rond de kwetsbare steden is er ruimte voor extra waterberging. Binnen deze steden worden ook parken hiervoor gebruikt.

Figuur 7.1

Kijkrichting Functionele natuur

Schematische weergave ruimtegebruik



Bron: PBL

De kijkrichting Functionele natuur levert in 2040 een natuurlijke oeververdediging op langs de kustlijn, de Waddenzee en rond het IJsselmeer, Markermeer en de Randmeren. Op zee zijn windparken aangelegd. De visserij heeft een daadwerkelijk duurzaam karakter. Beken meanderen weer. Nabij de steden die het meest kwetsbaar zijn voor wateroverlast zijn gebieden voor waterberging gereserveerd. Rietmoerassen zorgen voor de zuivering van oppervlaktewater. Veengebieden zijn ingericht voor de vastlegging van CO₂. In zoet-zoutovergangen speelt aquacultuur een belangrijke rol. Op het land zijn pilots gestart voor functionele agrobiodiversiteit.

Verspreid in het agrarisch gebied in laag-Nederland zijn zuiveringsmoerassen aangelegd. Die verwijderen uitspoelende meststoffen uit het water. De oppervlakte ervan is voldoende om in alle regionale wateren in laag-Nederland een basiskwaliteit te bereiken die overeenkomt met een 'goede' waterkwaliteit volgens de Kaderrichtlijn Water. Sommige moerassen vormen stroken langs de landbouwpercelen, andere zijn geconcentreerd op strategische plekken waar vervuild water bijeenkomt. De moerassen moeten eens in de vijf tot tien jaar worden gebaggerd.

In polders waar voorheen de vorming van veen is gestopt, is het waterpeil verhoogd. Daarmee is de oxidatie van de veenbodem een halt toegeroepen en wordt er weer koolstof vastgelegd in plaats van uitgestoten. De Nederlandse natuur kan nooit alle in ons land uitgestoten CO₂ vastleggen. Wel kan met de aanleg van moerasnatuur in het westelijk en noordelijk veenweidegebied, waar de bodemdaling het hardst gaat, een substantiële bijdrage worden geleverd aan het bereiken van doelen gericht op een vermindering van de CO₂-uitstoot. In deze kijkrichting verandert in het veenweidegebied ongeveer 130.000 hectare agrarisch gebied in moerasnatuur. In bestaande natuurgebieden, zoals heiden en zandverstuivingen, is natuurlijke bebossing toegelaten, waardoor (een kleine hoeveelheid) extra koolstof wordt vastgelegd.

In de aanwezige en herstelde zoet-zoutovergangen is plaats voor verschillende vormen van aquacultuur, zoals de – vaak gecombineerde – kweek van wormen, schelpdieren en vissen. In de Waddenzee zijn er vanginstallaties en kweekpercelen voor mossels. Nieuwe windmolenparken op zee, die duurzame energie opleveren, worden ook gebruikt voor aquacultuur, zoals de kweek van wieren.

In een aantal regio's wordt in de landbouw ingezet op het benutten van natuurlijke vijanden van plaaginsecten, een vorm van functionele agrobiodiversiteit. Hiervoor wordt het landelijk gebied fijnmazig dooraderd met groenblauwe structuren, als biotoop voor natuurlijke vijanden van plaaginsecten. Dit komt ook de natuurlijke bestuiving ten goede. Omvorming van het gehele landbouwareaal is binnen de tijdshorizon van de Natuurverkenning (2040) niet reëel. In de Limburgse heuvels zorgen de landschapselementen tegelijkertijd ook voor de vastlegging van de bodem, waardoor de bodemerosie vermindert. Het afvalhout wordt gebruikt voor energieproductie uit biomassa.



De bestaande en nieuwe natuur beslaan in deze uitwerking samen een areaal van 900.000 hectare. Het onderscheid tussen natuur binnen en buiten natuurgebieden verdwijnt grotendeels. Zowel in het water en het landelijk gebied, als in het stedelijk gebied worden ecosysteemdiensten gecombineerd, bijvoorbeeld door losse groene en blauwe elementen te verweven tot groenblauwe netwerken (zie ook Hendriks et al. 2010).

Meer duurzaam gebruik is goed mogelijk



Strand, duin en kwelder leveren met de uitwerking zoals die hier aan de kijkrichting Functionele natuur is gegeven een bijdrage aan de kustverdediging. Beekdalen, veengebieden en rivieren dragen bij aan het verminderen van de wateroverlast. De

Figuur 7.2

Effecten kijkrichting Functionele natuur, 2040

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Biodiversiteit				
Beleving en waardering				
Duurzaam gebruik				
Kosten en besparingen				

De opgave is in 2040

-  Sterk verminderd
-  Licht verminderd
-  Onveranderd
-  Vergroot

Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

Met de kijkrichting Functionele natuur krijgen vooral een aantal regulerende ecosysteemdiensten een belangrijke rol. De kijkrichting heeft ook positieve effecten op biodiversiteit. De kosten van deze kijkrichting zijn relatief hoog, omdat bijvoorbeeld vernatting van veengronden slecht verenigbaar is met de huidige vormen van landbouw, met als gevolg dat deze gronden een natuurbestemming krijgen. De baten van de kijkrichting zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste post.

wateroverlast in bebouwd gebied is opgelost (figuur 7.2). De nieuw aangelegde zuiveringsmoerassen zorgen voor lagere nutriëntengehalten in water in laag-Nederland, vergelijkbaar met de waterkwaliteitsdoelen van de Kaderrichtlijn Water. In grote delen van het laagveengebied is de bodemdaling gestopt en legt het veen weer koolstof vast in plaats van het uit te stoten. Maar de bijdrage aan het verminderen van de nationale CO₂-uitstoot is beperkt.¹

De biodiversiteit profiteert eveneens. Internationaal karakteristieke planten- en diersoorten hebben voordeel van de versterkte kust-, oever-, duin- en moerasnatuur. De natuurlijke dynamiek op de stranden en in de duinen en het toelaten van verstuing voor een dynamische kustverdediging leiden tot een toename van de planten- en



Watermoerassen die worden aangelegd voor vastlegging van CO₂ en waterzuivering hebben een positief effect op diverse planten- en diersoorten, zoals watervogels. Het intensieve beheer dat nodig is in deze gebieden, maakt deze gebieden minder aantrekkelijk voor kritische plantensoorten. Foto: Hollandse Hoogte/Wouter Pattyn.

diersoorten in de betreffende leefgebieden. Op zee zorgen de windmolenparken en de duurzame visserij ervoor dat de bodem met rust wordt gelaten. Dit biedt kansen voor langlevende soorten, maar van kwetsbare soorten, zoals roggen, blijft de sterfte te groot om zich te kunnen herstellen. Omwille van een duurzame visproductie zijn het Friese Front en de Doggersbank beschermde gebieden en daarmee is ook de biodiversiteit beschermd.

De aanleg van moerassen ten behoeve van koolstofvastlegging en waterzuivering vergroot het benodigde leefgebied voor veel soorten. Maar niet alle typen natuur profiteren, sommige gaan zelfs achteruit, zoals soorten van schraalgraslanden. Worden ook heiden en stuifzanden omgevormd naar bos om daarmee meer CO₂ vast te leggen, dan gaat 20 procent van de Natura 2000-soorten achteruit.

Waternatuur profiteert soms ook in deze kijkrichting. De grootste verbetering vindt plaats in regionale wateren in laag-Nederland als gevolg van een verbeterde waterkwaliteit: 30 procent van alle kanalen en meer dan 40 procent van de meren heeft in deze kijkrichting een 'goede ecologische toestand' in termen van de Kaderrichtlijn Water. Nu is dat voor beide slechts 1 procent. Het meanderen van de beken heeft eveneens positieve gevolgen voor de biodiversiteit, maar door de vaak onvoldoende waterkwaliteit blijft hier de ecologische verbetering beperkt.

Functionele natuur biedt ook kansen voor recreatie. Dit komt voor een deel door de omvorming van open natuur naar bos, en voor een deel doordat natuur bij steden is aangelegd voor waterberging. Deze gebieden kunnen, als zij goed zijn ingericht, ook

voor dagrecreatie vanuit de stad worden gebruikt. Sommige gebieden veranderen van karakter. Het ontstaan van rietmoeras in de veengebieden, bijvoorbeeld in het Groene Hart, leidt tot minder openheid van het landschap. Daarmee wordt het internationaal kenmerkende, historische karakter van deze gebieden aangetast.

Voor het realiseren van de kijkrichting Functionele natuur moet een groot aantal maatregelen worden genomen, zoals het veranderen van het grondgebruik, het inrichten van deze gronden voor nieuwe natuur, het beheren van de grond en het verbeteren van de milieu- en watercondities. In deze kijkrichting levert 300.000 hectare landbouwgebied op een duurzame manier ecosysteemdiensten. Een deel van deze gronden blijft onder agrarisch beheer, omdat de landbouwproductie er te verenigen is met de levering van regulerende ecosysteemdiensten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de landschapselementen en de moerasstroken die dienen voor waterzuivering. In andere gebieden, zoals de vernatte veengronden waarin moeras is gevormd, is de nieuwe functie slecht verenigbaar met de huidige vormen van landbouw. Bij nieuwe vormen van landbouw, bijvoorbeeld gebaseerd op rietproductie, zou dat anders liggen.

Samenwerkingsvormen binnen innovatienetwerken

Functionele natuur kan worden gerealiseerd door allerlei actoren die zichzelf tot 'koploper in duurzaamheid' willen ontwikkelen. Hierbij gaat het om natuur- en milieuorganisaties die het duurzame gebruik van ecosysteemdiensten aanjagen, omdat zij verdere milieucrisis willen voorkomen. Het gaat om agrariërs die nieuwe uitbraken van dierziektes willen vermijden en hun activiteiten willen verduurzamen en verbreden, of om 'aquariërs' die smakelijke en verantwoorde producten uit zee willen afzetten. En het gaat om bedrijven die invulling willen geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, bijvoorbeeld door te investeren in windmolens op zee, of die nieuwe producten op de markt willen brengen (zie ook Joldersma et al. 2010). Dit geldt ook voor recreatiebedrijven en energiemaatschappijen.

Functionele natuur kan bijvoorbeeld via innovatienetwerken worden gerealiseerd. Een innovatienetwerk is opgebouwd uit allerlei samenwerkingsvormen rond een bepaald vraagstuk en is gericht op het bedenken en realiseren van innovaties, zoals nieuwe (combinaties van) ecosysteemdiensten. Denk bijvoorbeeld aan een veenweidennetwerk of een zout aquacultuurnetwerk. Het initiatief voor deze netwerken kan bij overheden liggen, maar net zo goed bij bedrijven, maatschappelijke organisaties of onderzoeksinstituten. Door diverse innovatienetwerken te verbinden, kunnen verschillende diensten worden afgestemd en gecombineerd, waardoor er bijvoorbeeld een samenhangend groen-blauw netwerk in een regio ontstaat.

Er komen allerlei samenwerkingsvormen naast elkaar voor. Dit gebeurt hoofdzakelijk op lokaal en regionaal niveau, omdat de natuur veel diensten op deze niveaus levert. Boeren, waterwinbedrijven en energiemaatschappijen, bijvoorbeeld, introduceren nieuwe diensten. Maatschappelijke organisaties doen mee via joint ventures. Gemeenten en provincies stellen kaders en bieden experimenteerterruimte. En het Rijk stelt normen, bijvoorbeeld voor CO₂-vastlegging, biedt gunstige fiscale investeringsregelingen en bevordert kennisuitwisseling tussen regio's.

Tot 2040 is gemiddeld meer dan 360 miljoen euro per jaar nodig voor het realiseren en beheren van natuurgebieden op het land. Voor waternatuur zou daar nog 200 miljoen euro per jaar bijkomen. Lagere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen een deel van de benodigde gelden verschaffen. Nieuwe organisatievormen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, zoals een publiek-private handels-onderneming of een watercoöperatie – een samenwerkingsverband van boeren die een dienst, zoals waterberging op landbouwgrond, gezamenlijk aan een waterschap aanbieden.

Functionele natuur in een veranderende omgeving: ruimte voor innovatie

De kijkrichting Functionele natuur vergt veel innovatiekracht. In hoeverre die innovatiekracht wordt ingezet voor het duurzaam benutten van ecosysteemdiensten, is afhankelijk van diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen. Energieschaarste bijvoorbeeld, is een extra stimulans om op een duurzame wijze energie te winnen en kan deze kijkrichting een zetje in de rug geven. Ook meer aandacht voor het ‘eco-efficiënt’ produceren van voedsel (in de landbouw, visserij en aquacultuur) kan een belangrijke stimulans zijn. Datzelfde geldt ook als in het beleid gericht op waterveiligheid meer ruimte komt voor andere dan de gebaande paden: minder nadruk op de aanleg van dijken, meer nadruk op oplossingen zoals ‘ruimte voor de rivier’. De kijkrichting is gebaat bij experimenteervrijheid en ruimte voor meervoudig ruimtegebruik. Nieuwe ecosysteemdiensten, zoals daktuinen, worden eerder in de praktijk gebracht als er, onder bepaalde (duurzaamheids)voorwaarden, ontheffing voor bestaande regelgeving kan worden verleend. Daarnaast vergen combinaties van ecosysteemdiensten, zoals windbossen (bossen waarin windmolens worden geplaatst), dat de grond meervoudig wordt bestemd.

Sturing door de overheid is onder andere aan de orde als het gaat om ecosysteemdiensten die een samenhangend ruimtelijk en waterbeleid vereisen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bescherming tegen overstromingen. Een ander voorbeeld is het verhogen van het waterpeil in laagveengebieden om CO₂ vast te leggen. Op kleinere schaal geldt dit ook voor waterberging en waterzuivering. In gebieden die een waterbergingsfunctie hebben, moet daarmee bijvoorbeeld rekening worden gehouden in bouwplannen.

Noot

- 1 Zie voor een uitgebreide analyse van de baten en kosten van de kijkrichtingen de themasite van de Natuurverkenning (www.natuurverkenning.nl).

Publiek-private handelsonderneming

Een publiek-private handelsonderneming creëert markten voor ecosysteemdiensten door vraag en aanbod in een bepaald gebied te koppelen en in diensten te handelen. Er worden allerlei ecosysteemdiensten gecombineerd en bronnen aangeboord die nu nauwelijks worden benut. De handelsonderneming zoekt naar samenhangende arrangementen, zoals een rietwaterpark voor waterzuivering en biomassa, in combinatie met kanoroutes, drijvende wandelpaden en horeca. Zij schept een markt door actief te zoeken naar koopkrachtige vragers naar ecosysteemdiensten, naar ondernemende aanbieders en naar slimme arrangementen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Publiek worden alleen de gemaakte kosten of de gedeerde inkomsten vergoed. Hiermee wordt voorkomen dat de EU-regels worden overtreden. Privaat worden ook de ondernemersrisico's beloond. Omdat de producenten van de ecosysteemdiensten marktconforme prijzen ontvangen, wordt het leveren van de diensten een economisch rendabele activiteit. Op deze manier wordt de maatschappelijke waarde van de ecosysteemdiensten zichtbaar gemaakt en beloond.



De aanleg van akkerstroken wordt in het algemeen door boeren bekostigd, al dan niet met subsidie van de overheid. Boeren profiteren ervan, omdat zich in dergelijke stroken diersoorten vestigen die een bijdrage leveren aan de bestrijding van ziektes en plagen in de aangrenzende akkers. Recreanten en bewoners genieten ook van de bloeiende akkerranden. Dat genieten is in het algemeen gratis. Foto: Buiten-Beeld/Nico van Kappel.

Inpasbare natuur: meer lusten, minder lasten

Ruimte voor economische ontwikkeling

De drijfveer achter deze kijkrichting is dat natuur mooi en ook belangrijk is, maar goed kan worden gecombineerd met andere functies. Kansen om geld te verdienen met natuur worden zo veel mogelijk benut. De natuur biedt immers een aangename omgeving voor wonen, werken en recreatie en vormt daarmee een potentiële bron voor economische groei. Belemmeringen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving zijn zo veel mogelijk weggenomen.

In deze kijkrichting doet het er wat betreft het type natuur dat ontstaat niet toe of soorten verdwijnen. De opvatting is dat deze soorten wel door andere worden vervangen of dat zij elders een plek zoeken; de natuur kent een grote veerkracht. Zo ontstaat op braakliggende grond pioniersnatuur, waarbij het aantal soorten al snel toeneemt. Bovendien komen op landbouwgronden en in de steden veel populaire diersoorten voor, zoals eenden, ganzen, konijnen en hazen. Verder vestigen zich exotische soorten in Nederland, zoals de halsbandparkiet en de nijlgans. Het is geen probleem dat een aantal van deze soorten zijn uitgezet, zoals exotische vissoorten die interessant zijn voor de sportvisserij.

Als uitwerking van deze kijkrichting wordt de ruimte gegeven om binnen aantrekkelijke natuur als het kustgebied, de Utrechtse heuvelrug en de Veluwe vakantie- en buitenhuizen te bouwen. Ook de oevers van plassen en meren zijn gewilde locaties. Zo krijgen veel natuurgebieden 'een rood randje'. Ook elders verschijnen her en der woningen en andere gebouwen.

In de kijkrichting Inpasbare natuur krijgen mensen veel ruimte om in de natuur te wonen, werken en recreëren. Vissers, boeren, projectontwikkelaars, zandbaggers en grind-, klei- en recreatiebedrijven, bijvoorbeeld, benutten de natuur in hun



De kijkrichting Inpasbare natuur biedt ruimte aan economische ontwikkeling. Duurzaamheid van de natuur is in deze kijkrichting niet aan de orde. Foto's: Hollandse Hoogte/Siebe Swart.

bedrijfsvoering en verdienen hier een goede boterham mee. Water wordt ook gebruikt voor het storten van bagger en grond. Woningen, bedrijven, wegen en windmolens zijn gebouwd waar dat economisch het meest gunstig is, ongeacht de aanwezige natuurwaarden. Landbouw en visserij krijgen eveneens meer ruimte voor groei.

Voor deze kijkrichting is aangenomen dat de aankoop en inrichting van nieuwe natuur wordt stopgezet. Het areaal natuur van 550.000 hectare blijft bestaan, zij het dat binnen dat areaal wel allerlei economische activiteiten zullen plaatsvinden.

De kaart laat zien waar wonen, werken, recreatie, landbouw, visserij, windenergie en winning van grondstoffen in of rond natuur is uitgebreid (figuur 8.1). Meer dan bij de andere kijkrichtingen maakt het uit welk omgevingsscenario wordt gekozen. Voor de kijkrichting zoals die hier is uitgewerkt, is het hoge groeiscenario als vertrekpunt genomen. Wonen en werken is op plekken in de nabijheid van de stad toegenomen. Deze plekken zijn aantrekkelijk vanwege de nabijheid van werk, voorzieningen en infrastructuur.

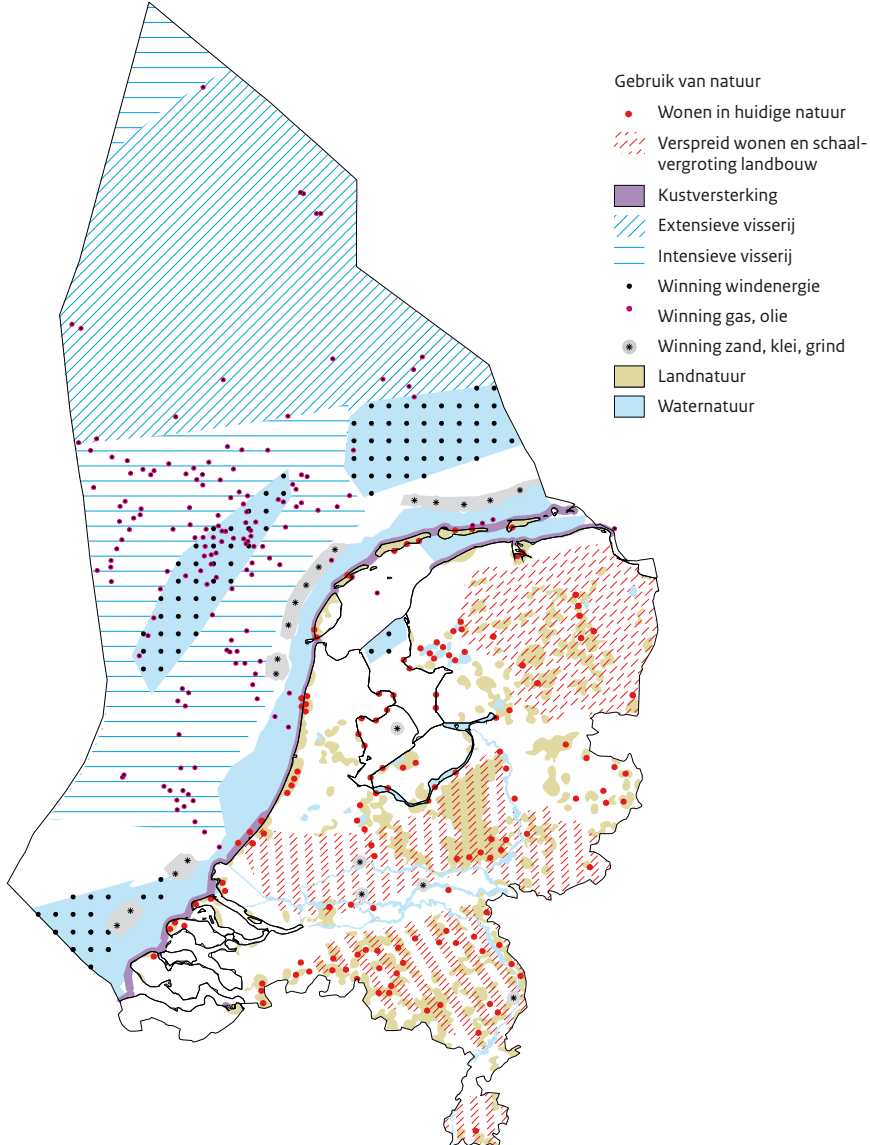
De meest gewilde plekken voor 'buiten wonen' zijn de randen van natuurgebieden, de oevers van meren en de duinen. In waterrijke gebieden is eveneens gebouwd, soms buitendijks, langs de randmeren en de grote rivieren. De mate waarin de bebouwing toeneemt is aan de ene kant afhankelijk van demografische en economische ontwikkelingen. Maar aan de andere kant creëert het toelaten van woningen en bedrijfspanden in het groen een eigen, nieuwe vraag (zie ook RPB 2003).

Op zee wordt de nodige hoeveelheid zand gewonnen. Daarnaast biedt de zee ruimte voor windenergie. Uit economische overwegingen vinden zandwinning en de bouw van windmolenparken vooral plaats op plekken die het meest kosteneffectief zijn te exploiteren. Dit betekent dat de windmolenparken dicht bij de kust staan. Omdat in deze parken vanwege de risico's op aanvaringen niet mag worden gevaren en gevist, ontstaan er gebieden waarin de bodemdier- en vispopulaties in omvang kunnen toenemen. Dit geldt ook voor de gebieden rond olie- en gasplatforms. Grootschalige

Figuur 8.1

Kijkrichting Inpasbare natuur





















Schematische weergave ruimtegebruik



Bron: PBL

De kijkrichting Inpasbare natuur geeft in 2040 ruimte om in en nabij natuurgebieden te bouwen en andere economische activiteiten te ondernemen. De mate waarin daar gebruik van wordt gemaakt, is sterk afhankelijk van de economische groei. In dit kaartbeeld is uitgegaan van een relatief hoge economische groei.

Figuur 8.2
Effecten kijkrichting Inpasbare natuur, 2040

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Biodiversiteit				
Beleving en waardering				
Duurzaam gebruik				
Kosten en besparingen				

De opgave is in 2040

-  Sterk verminderd
-  Licht verminderd
-  Onveranderd
-  Vergroot

Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

Met de kijkrichting Inpasbare natuur wordt natuur te gelde gemaakt en nemen de kosten voor natuur- en milieumaatregelen af. De keerzijde van de medaille is dat knelpunten voor de biodiversiteit blijven bestaan, het tekort aan toegankelijk recreatiegroen toeneemt en er weinig aandacht is voor duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De baten van de kijkrichting zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste post.

zandwinning gebeurt op de goedkoopste manier, in diepe grote gebieden dicht bij de kust. Ook in de zoete wateren op het land wordt zand, klei en grind gewonnen, vooral langs de grote rivieren of in de slibputten van het IJsselmeer.

Kosten lager, maar baten ook

Inpasbare natuur scoort, zoals de kijkrichting beoogt, positief op het verminderen van de kosten voor natuur en milieu (figuur 8.2). Er worden alleen kosten voor het beheer van bestaande natuur gemaakt: 130 miljoen euro per jaar. De verkoop van (ruil)gronden en het toelaten van bebouwing in de natuur leveren financiële baten op.' Een aandachtspunt bij deze kijkrichting is dat 'de kip met de gouden eieren niet moet worden geslacht': blijft er te weinig aantrekkelijke natuur over, dan zullen de meeropbrengsten van bouwen in het groen ook dalen.

De rijksuitgaven blijven beperkt, omdat er geen nieuwe natuurgebieden meer worden ontwikkeld, maar er wel gebieden worden afgestoten. De schaalvergroting in de landbouw kan eenvoudig voortgaan en er worden geen productieve landbouwgronden voor de ontwikkeling van natuurgebieden uit productie genomen. De visserij krijgt binnen Inpasbare natuur veel vrijheid voor een rendabele bedrijfsvoering. Dit leidt tot een combinatie van intensieve visserij (met hoge opbrengst) dicht langs de kust en extensieve visserij (met lage kosten) verder weg op zee.

Een van de gevolgen van het realiseren van deze kijkrichting is dat de duurzaamheids-status van de Nederlandse planten- en diersoorten niet verbetert. Ruim 40 procent van die soorten heeft nu de status 'niet-duurzaam', en dat verandert nauwelijks. Soorten die nu duurzaam voorkomen behouden die status, maar de populatieomvang van veel van die soorten neemt af. De doelen uit de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Marien, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Europese biodiversiteitsstrategie komen met deze kijkrichting verder buiten bereik.

Met de toename van het landelijk wonen en het wonen in de natuur gaat voor een aantal mensen een wens in vervulling. Voor deze mensen stijgt de kwaliteit van de woonomgeving, wat waarschijnlijk positieve gevolgen heeft voor hun welbevinden en gezondheid. Maar door de bebouwing van het groen in de stad en de natuur in de stadsrandzone neemt voor een groot aantal andere mensen de toegankelijkheid en de kwaliteit van de natuur in de woonomgeving juist af. Delen van natuurgebieden die particulier bezit worden, zijn minder toegankelijk en daarmee minder geschikt voor recreatie.

De verspreiding van het ruimtegebruik werpt belemmeringen op voor een duurzaam gebruik van de diensten die de natuur levert. Zo worden de mogelijkheden voor waterberging of de benutting van natuur voor een natuurlijke versteviging van oevers en de kust belemmerd door het toelaten van verspreide woningbouw en woningbouw op de oevers van de wateren. Op kleine schaal kunnen ecosysteemdiensten wel worden benut als dat voldoende financieel rendement oplevert, bijvoorbeeld via het plaatsen van windmolens in en buiten natuurgebieden en de houttoegst in bossen.

Initiatief aan de markt

De kijkrichting Inpasbare natuur wordt vooral door het bedrijfsleven gedragen: boeren die de ruimte krijgen om voedsel te produceren en vissers om voedsel te vangen, recreatieondernemers op het land, op het water en op zee die hun bedrijven kunnen uitbreiden en nieuwe kunnen beginnen, en projectontwikkelaars die woningen en kantoren in het groen kunnen bouwen. De nieuwe vrijheden kunnen resulteren in botsingen binnen en tussen de verschillende groepen. Zo kan het bebouwen van natuurgebieden de belevingswaarde voor recreanten verminderen en kunnen plannen van bouwondernemers haaks staan op plannen uit de recreatiesector.

Inpasbare natuur kan worden gerealiseerd als het natuur- en landschapsbeleid een transitie doormaakt naar een grote mate van zelfsturing. Hierbij gaat het om een structurele verandering, waarbij het initiatief niet langer bij de overheid ligt, maar

vooral bij de markt. Gemeenten en provincies stellen globale kaders, en het Rijk houdt alleen toezicht op het naleven van overgebleven Europese verplichtingen. Wat betreft de mariene gebieden wordt alleen het kustfundament beschermd vanwege de veiligheid.

In deze sturingsfilosofie is er veel private en privaat-publieke samenwerking. Ondernemers ontwikkelen groene woon- en werklocaties en recreatieterreinen. Hierbij gaan zij vaak partnerschappen aan met andere ondernemers, geprivatiseerde terreinbeheerders, maatschappelijke organisaties en overheden. Op deze manier proberen de ondernemers kennis te combineren. De overheden en maatschappelijke organisaties gebruiken de marketingkennis van bedrijven om middelen te genereren voor het aanleggen van groengebieden.

De milieu- en waternormen worden versoepeld tot het niveau dat nodig is voor de gezondheid van mensen. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bijvoorbeeld, wordt alleen beperkt met het oog op de volksgezondheid; er zijn weinig beperkingen voor het gebruik van mineralen of de uitstoot van ammoniak. Het gevolg is dat de druk op de natuur door vermesting, verdroging en dergelijke niet vermindert. Aangezien er weinig regie is, wordt er weinig meegekoppeld met ander beleid, zoals het waterveiligheidsbeleid. Andersom wordt er in het waterveiligheidsbeleid ook weinig rekening met natuur gehouden, en is de waterveiligheid vooral op economisch rendement gericht. Oplossingen worden vooral gezocht in technische maatregelen, zoals (doorbraakvrije) dijken en een verbrede kuststrook. Zand voor de kustbescherming wordt met grote hoeveelheden dicht bij de kust uit zee gewonnen, waarbij weinig rekening wordt gehouden met ecologische effecten.

Op lokale en regionale schaal zijn er allerlei mogelijkheden voor marktinitiatieven, zoals bouwen in de uiterwaarden. Bedrijven en burgers moeten hierbij zelf voor de veiligheid zorgen (drijvende woningen en kantoren bouwen) of de risico's verzekeren. Andere opties zijn het realiseren van *wellness*-centra en het winnen van delfstoffen in natuurgebieden. In hoeverre dat op een duurzame wijze gebeurt, is vooral afhankelijk van de invulling die de betreffende bedrijven geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Inpasbare natuur in een veranderende omgeving: economische groei bepaalt het beeld

Zoals eerder aangegeven, wordt het beeld van de kijkrichting Inpasbare natuur sterk beïnvloed door de mate van economische groei. Als er meer woningen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties worden gebouwd en de welvaart aanzienlijk toeneemt, neemt de koopkrachtige vraag naar vastgoed in of bij de natuur toe. De mate waarin aan die vraag kan worden voldaan, wordt sterk bepaald door overheidsbeleid. Het beeld van deze kijkrichting is gemakkelijker te realiseren als er meer speelruimte komt in de (Europese) wet- en regelgeving.

Financiering van natuur door gemeenten en private partijen

Gewoonlijk nemen de gemeenten de financiering van natuur binnen de bebouwde kom voor een groot deel voor hun rekening, maar private partijen kunnen hier ook aan meebetalen. Voor zover de investeringen in plantsoenen, parken, waterlopen en plassen tot hogere vastgoedprijzen leiden, kunnen de kosten op de eigenaren van woningen, kantoren en voorzieningen worden verhaald. Dit kan bijvoorbeeld door een verrekening in de grondprijzen, extra belastingheffing of afspraken bij de publiek-private samenwerking. Bij extra belastingheffing is het belangrijk dat de gemeenten hiervoor niet op het gemeentefonds worden gekort. Als een projectontwikkelaar of een consortium een gebied in zijn geheel ontwikkelt, dan zou de gemeente zelfs van de investeringen kunnen afzien. Zij zou zich dan kunnen beperken tot het vooraf stellen van duidelijke kwantiteits- en kwaliteitseisen in het bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan.



In het noordwesten van Den Bosch is het landgoedproject Haverleij ontwikkeld. Het totale plan omvat ongeveer 225 hectare, waarvan circa 20 hectare voor de kastelen en 65 hectare voor een golfbaan is gereserveerd. Het groen wordt vooral betaald uit de opbrengst van de woningen. Foto: Hollandse Hoogte/ Siebe Swart.

Noot

- 1 Zie voor een uitgebreide analyse van de baten en kosten van de kijkrichtingen de themasite van de Natuurverkenning (www.natuurverkenning.nl).





















Van kijkrichtingen naar beleid

Elk van de opgaven voor het natuur- en landschapsbeleid die we in het begin van dit rapport hebben geschetst, hebben we kunnen verwezenlijken met een van de vier kijkrichtingen. De opgaven kunnen echter niet allemaal tegelijkertijd worden gerealiseerd. Wordt de ene opgave gerealiseerd, dan gaat dat ten koste van een of meerder andere opgaven (figuur 9.1). Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Zo'n keuze kan zijn één opgave volledig te realiseren en accepteren dat dit ten koste gaat van andere. Een keuze kan ook zijn geen van de opgaven volledig te realiseren, maar zoeken naar een optimalisatie. In dit hoofdstuk reiken we handvatten aan voor het maken van dergelijke keuzes. We geven geen optimalisatievariant; daar zijn politieke en beleidskeuzes voor nodig, die niet aan een planbureau zijn. Een mogelijkheid is ook de opgaven te regionaliseren. Zo zou in de ene regio het accent kunnen liggen op ontwikkelingsmogelijkheden voor internationaal karakteristieke biodiversiteit, in de andere regio op recreatief gebruik van natuur en in een derde op het benutten van natuur om er, al dan niet op duurzame wijze, aan te verdienen. Binnen het bestek van deze Natuurverkenning is een dergelijke regionale toedeling niet uitgewerkt.





We gaan in dit hoofdstuk na welke gevolgen de gerealiseerde kijkrichtingen uiteindelijk hebben voor de opgaven. We laten ook zien wat de belangrijkste consequenties zijn van het realiseren van een opgave en hoe met die consequenties kan worden omgegaan. Vaak betekent dit dat er raakvlakken met ander beleid moeten worden gezocht. Er kunnen ook coalities worden gesloten tussen de natuursector en andere sectoren. Daar gaat het laatste deel van dit hoofdstuk over.

Figuur 9.1

Vergelijking van effecten van de vier kijkrichtingen, 2040

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Biodiversiteit				
Beleving en waardering				
Duurzaam gebruik				
Kosten en besparingen				

De opgave is in 2040

-  Sterk verminderd
-  Licht verminderd
-  Onveranderd
-  Vergroot

Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

Elke kijkrichting komt tegemoet aan een van de beleidsopgaven. Elke kijkrichting heeft echter ook maatschappelijke consequenties omdat andere opgaven blijven bestaan of groter worden. De baten van de kijkrichtingen zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste.

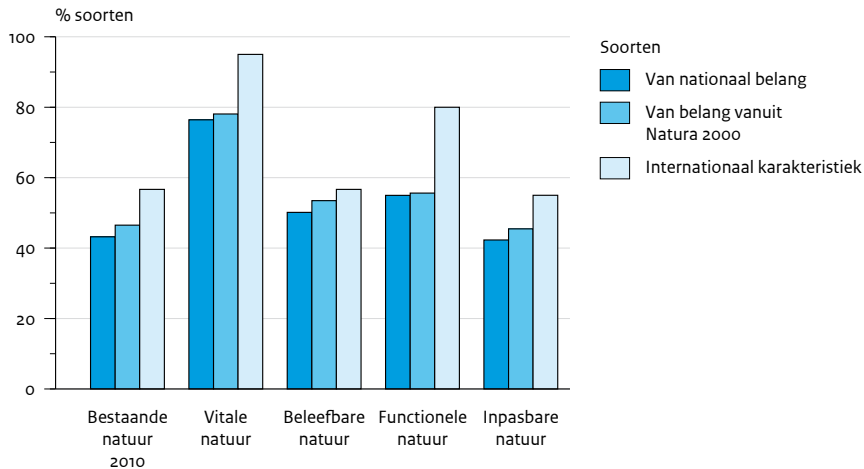
9.1 Het realiseren van opgaven en de gevolgen daarvan

Biodiversiteit: internationaal karakteristieke biodiversiteit vraagt beleid gericht op scheiding van functies, maar ook duurzaam gebruik levert veel op

Onder 'biodiversiteit' vallen verschillende soorten biodiversiteit. In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen onder meer internationaal karakteristieke biodiversiteit, de biodiversiteit die aandacht krijgt in Europese regelgeving, biodiversiteit van land en biodiversiteit van water.

Met de kijkrichting Vitale natuur ontstaan er voor vrijwel alle soorten waarvoor Nederland in internationaal opzicht karakteristiek is, condities die duurzame instandhouding van die soorten mogelijk maken (figuur 9.2). Opvallend is wel dat dit in Nederland mogelijk is met een hoeveelheid hectaren die niet veel groter is dan de

Figuur 9.2
Duurzaam behoud van soorten, 2040



Bron: PBL/Alterra

De bijdrage van de kijkrichtingen aan het duurzaam behoud van soorten die op het land voorkomen verschilt sterk. Dat geldt in het bijzonder voor internationaal karakteristieke soorten.

oorspronkelijk geplande Ecologische Hoofdstructuur. Deze oppervlakte is zelfs voldoende om soorten te behouden na klimaatverandering.

Bij de kijkrichting Vitale natuur ligt het voor de hand dat die biodiversiteitswinst oplevert. Ze is daar immers voor ontworpen. Opvallender is dat ook de kijkrichting Functionele natuur aanzienlijke biodiversiteitswinst oplevert. Internationaal karakteristieke natuur kan hier profiteren, omdat onder meer wordt gestuurd op versterking van kust-, duin- en moerasnatuur. Ook voor de natuur in het rivierengebied en in beekdalen geldt dat deze profiteert van maatregelen die bij de kijkrichting Functionele natuur worden genomen. Zuiveringsmoerassen en bosbouw voor (duurzame) houtoogst leveren, door het intensieve beheer, niet zonder meer hoge biodiversiteit op.

De kijkrichting Beleefbare natuur kan interessante biodiversiteit opleveren, maar dat vraagt wel aandacht. In de Zuidwestelijke delta bijvoorbeeld kunnen maatregelen die getroffen worden om het doorzicht te verbeteren ook positief uitwerken voor diverse vis- en andere soorten. In de randmeren en het Markermeer leidt een toename van recreatieve voorzieningen waarschijnlijk echter tot een verslechtering van de biodiversiteit.

De kijkrichting Inpasbare natuur levert vergeleken met de andere kijkrichtingen de minste biodiversiteit op. De huidige situatie, in termen van een duurzaam voortbestaan van soorten, blijft op een laag niveau steken.

Natura 2000-doelen vragen extra aandacht

Bij de aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden heeft Nederland ingezet op relatief grote gebieden waar de habitats van soorten en de habitattypen in een groter geheel zijn opgenomen (Backes et al. 2011). Het voordeel van een dergelijke strategie is dat binnen het Natura 2000-gebied maatregelen kunnen worden genomen om kwetsbare habitats te beschermen en waar nodig te herstellen of uit te breiden. In Nederland grenst aan de Natura 2000-gebieden relatief veel landbouwgrond en de landbouw in Nederland is intensief; daardoor heeft de landbouw ook als die zich niet in de Natura 2000-gebieden bevindt, toch grote invloed op de natuur in de Natura 2000-gebieden (externe werking). Dat is een van de redenen waarom veel Nederlandse Natura 2000-natuur in een slechte of matige staat van instandhouding verkeert.

In geen van de kijkrichtingen worden de Natura 2000-doelen voor 'landnatuur' volledig gerealiseerd. De kijkrichting Vitale natuur, die gericht is op het realiseren van relatief grote gebieden, komt wel een eind in de richting: voor bijna 80 procent van de Natura 2000-soorten geldt dat ze duurzaam behouden blijven (figuur 9.2). Ook hier worden de doelen echter niet volledig gerealiseerd. Dit komt doordat in die kijkrichting is gekozen voor herstel van natuurlijke processen en duurzaam behoud, herstel en ontwikkeling van die natuur die van groot internationaal belang is (internationaal karakteristieke natuur). Het Natura 2000-beleid legt een zwaarder accent op het behoud van internationaal belangrijke soorten en habitats die nu al in Nederland voorkomen. Het MNP presenteerde in de verkenning *Nederland Later* een kijkrichting 'Robuuste natuur' waarin de Natura 2000-gebieden als kern voor de ecologische hoofdstructuur van Nederland worden gekozen. Deze versterking leidt ertoe dat de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (vrijwel) worden gehaald (MNP 2007). Deze kijkrichting is in het Interdepartementale Beleidsonderzoek Natuur en de Brede Heroverweging als variant meegenomen (Werkgroep IBO-natuur 2010; Ministerie van Financiën 2010).

Vergelijken we Vitale natuur en Functionele natuur met elkaar, dan dringt de volgende keuze zich op. Duurzaam gebruik van land en zee, zoals we dat hebben ingevuld bij Functionele natuur, levert veel internationaal karakteristieke biodiversiteit op. Voorwaarde is dat de betreffende sectoren (zoals de landbouw-, energie- en visserijsector) werkelijk verduurzamen. Een consequentie is dat de betreffende ecosysteemdiensten (duurzame productie van voedsel, natuurlijke bescherming tegen waterveiligheid, waterberging, vastlegging van CO₂) veel ruimte vragen. Dat is een van de redenen waarom de kosten van deze kijkrichting relatief hoog zijn.

De kosten van de kijkrichting Vitale natuur zijn relatief hoog omdat natuurgebieden precies op die plek moeten worden gerealiseerd waar de winst voor internationaal karakteristieke biodiversiteit het hoogst is. Dat brengt hoge kosten met zich mee voor verwerving van gronden en de inrichting als natuurgebied. Een ander nadeel van de kijkrichting Vitale natuur is dat met het kiezen van de locatie weinig rekening wordt gehouden met wensen vanuit duurzaam gebruik.

Een combinatie van Functionele natuur en Vitale natuur zou wellicht veel internationaal karakteristieke biodiversiteit kunnen opleveren met meer ruimte voor duurzaam gebruik. De insteek zou dan zijn waar mogelijk duurzaam gebruik (Functionele natuur), waar nodig scheiding van functies (Vitale natuur). Zowel voor land als voor zee is zo'n combinatie denkbaar.

Beleving en waardering: openbaar toegankelijk aantrekkelijk groen verschijnt niet vanzelf

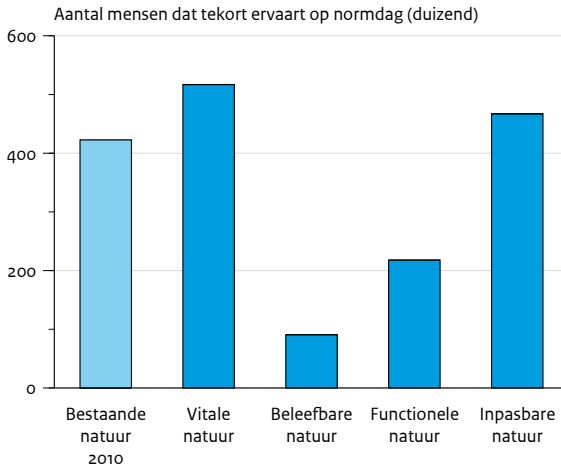
De kijkrichting Beleefbare natuur lost het merendeel van het tekort aan groen voor wandelen en fietsen op (figuur 9.3). Dit tekort wordt vooral in de Randstad ervaren. Buiten de steden worden de bestaande natuurgebieden en cultuurlandschappen (nog) aantrekkelijker om in te verblijven.

De bijdrage van Vitale natuur aan recreatief groen in en nabij de steden is beperkt, vooral omdat de grote aaneengesloten gebieden verder van de stad zijn gerealiseerd. Opvallend is dat verder van de stad gelegen gebieden een grote aantrekkingskracht hebben op recreanten. Dat geldt nu al voor gebieden als de kustduinen, de Veluwe en andere bossen en natuurontwikkelingsgebieden in het rivierengebied zoals de Millingerwaard bij Nijmegen. Dit blijkt niet alleen uit (model)berekeningen, maar kwam ook in stakeholderbijeenkomsten en gesprekken met vertegenwoordigers uit de recreatiesector naar voren.

Functionele natuur kan, als in de inrichting van gebieden daarmee rekening wordt gehouden, gebieden opleveren met een hoge belevingswaarde. Dat geldt vooral voor kleinschalige landschappen waar wordt ingezet op natuurlijke plaagbestrijding. Het geldt ook voor de versterkte kustzone. In de kijkrichting Functionele natuur veranderen sommige gebieden van karakter. Zo verandert een deel van de veenweidegebieden in zuiveringsmoerassen, waardoor de cultuurhistorische waarde van deze gebieden die juist te maken heeft met het open karakter van deze landschappen, wordt aangetast. Inpasbare natuur kan als consequentie hebben dat door ongelimiteerde privatisering van natuur natuurgebieden minder goed toegankelijk worden voor minder draagkrachtigen, omdat de terreinen worden afgesloten of er een toegangsprijs wordt geheven.

Een dilemma dat zich bij het verminderen van het tekort aan beleefbaar en toegankelijk groen aandient, is dat het realiseren van groen op de plekken waar dit het meest nodig is – in en nabij de steden – erg duur is (zie ook figuur 9.5). Voor een deel is dit wellicht op te lossen via 'groen met rood'-constructies. Een alternatief is het recreatief aantrekkelijker maken van het agrarisch cultuurlandschap. De opvangcapaciteit daarvan is echter minder groot dan van gebieden met een parkachtige inrichting.

Figuur 9.3
Tekorten aan groen voor wandelen in de woonomgeving, 2040



Bron: PBL

De kijkrichting Beleefbare natuur lost het merendeel van het tekort aan groen dat mensen in hun woonomgeving ervaren op. Vitale natuur vergroot het tekort aan groen in de woonomgeving, omdat in deze kijkrichting de middelen worden ingezet in natuurgebieden die op grotere afstand van de woonomgeving liggen. Inpasbare natuur levert privaat groen op, maar dat is voor een beperkt publiek toegankelijk.

In alle gevallen geldt dat het onderhoud van recreatieve voorzieningen relatief duur is. Daar zou wellicht een oplossing voor gevonden kunnen worden door het onderhoud te laten sponsoren, bijvoorbeeld door recreatiebedrijven die baat hebben bij dergelijke voorzieningen. Opties die de beschikbaarheid van beleefbaar groen ook kunnen versterken, zijn het meer ruimte bieden aan beleefbaar groen in natuurgebieden en het combineren met ecosystemendiensten van de kijkrichting Functionele natuur.

































Duurzaam gebruik: aangrijpingspunten in alle kijkrichtingen

De kijkrichting Functionele natuur laat zien dat er veel kansen zijn voor meer duurzaam gebruik van ecosystemendiensten. Figuur 9.4 laat echter ook zien dat die kansen in de andere kijkrichtingen niet zomaar worden benut. De effecten van die kijkrichtingen verschillen per dienst.

Voor Vitale natuur geldt dat zeker in grotere natuurgebieden meer duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen mogelijk is. Daarbij valt te denken aan waterveiligheid en CO₂-vastlegging. Voor de Noordzee geldt dat de ingestelde rustgebieden als kraam- en/of kinderkamer voor vis kunnen fungeren, waar de visserij buiten die rustgebieden van kan profiteren.

Met het aanleggen van waterrijke recreatienatuur in West-Nederland, zoals dat in de kijkrichting Beleefbare natuur gebeurt, kan een bijdrage worden geleverd aan het

Figuur 9.4
 Duurzaam gebruik van natuur in de vier kijkrichtingen

	 Vitale natuur	 Beleefbare natuur	 Functionele natuur	 Inpasbare natuur
Levering producten op duurzame wijze (vis, hout)				
Levering energie op duurzame wijze (wind, biomassa)				
Koolstofvastlegging in natuur				
Oplossen wateroverlast met natuur				
Natuurlijke oever- en kustverdediging				
Bijdrage verbetering regionale waterkwaliteit				
Natuurlijke bestuiving / plaagbestrijding				

De opgave is in 2040

-  Sterk verminderd
-  Licht verminderd
-  Onveranderd
-  Vergroot

Ten opzichte van 2010

Bron: PBL

De mate waarin duurzaam gebruik van natuur mogelijk wordt gemaakt, verschilt voor een aantal gebruiksfuncties sterk tussen de kijkrichtingen. Per kijkrichting zijn er ook flinke verschillen in duurzaam gebruik van de diverse gebruiksfuncties.

beperken van wateroverlast in het stedelijk gebied. Op zee is de bouw van windmolens mogelijk buiten zichtafstand van recreatiegebieden en -routes op de kust en op zee. Ecosysteemdiensten die niet afhankelijk zijn van bovenlokale regie, zoals de productie van energie uit biomassa en van windenergie, zijn goed denkbaar in de kijkrichting Inpasbare natuur. Diensten die wel bovenlokale afstemming vragen, zoals beveiliging tegen overstromingen en het vastleggen van CO₂ in veengebieden, zijn in de kijkrichting Inpasbare natuur minder goed te realiseren.

Het bevorderen van meer duurzaam gebruik is goed mogelijk, zo maakt de kijkrichting Functionele natuur duidelijk. Het vraagt echter wel specifieke inspanningen. Duurzaam gebruik lift immers niet zonder meer mee met het realiseren van andere uitdagingen, zo laat figuur 9.4 zien. Alle kijkrichtingen bieden dus aangrijpingspunten voor een combinatie met duurzaam gebruik. De kijkrichtingen verschillen echter in welke combinaties er mogelijk zijn en in hoe groot de bijdrage is. Zo is de bijdrage van Inpasbare natuur beperkt tot duurzaam gebruik waar een markt voor is en beperkt de bijdrage van Vitale natuur zich tot de natuurgebieden. Richt de markt zich sterker op duurzaam gebruik, dan zijn de perspectieven voor Inpasbare natuur en het areaal buiten de natuurgebieden van Vitale natuur beter.

Kosten en besparingen: aard van de kosten verschilt sterk tussen kijkrichtingen

De kijkrichting Inpasbare natuur levert op korte termijn economisch voordeel door verhoging van de vastgoedprijs en schaalvergroting van de landbouw. Er valt dus te verdienen aan natuur, bijvoorbeeld door in de rand van natuurgebieden te bouwen. De financiële baten op landelijk niveau zijn sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling.

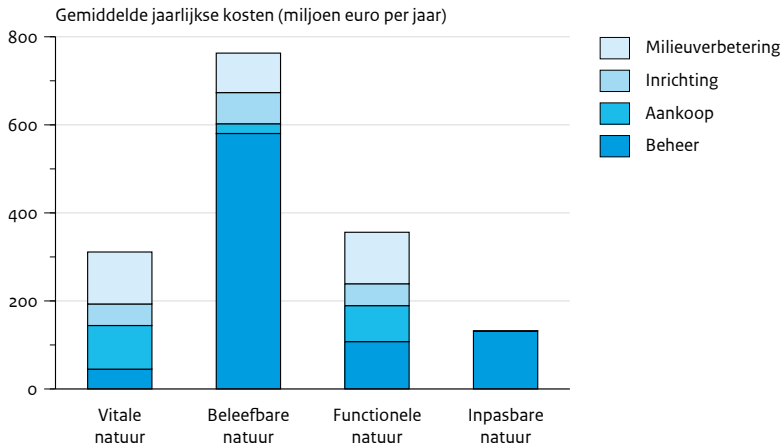
Vitale natuur brengt voor natuur op het land hoge investeringskosten met zich mee, omdat de huidige begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (fors) verschuift. Zijn eenmaal grote eenheden natuur gerealiseerd waar natuurlijke processen de vrije ruimte krijgen, dan zijn de structurele beheerkosten relatief laag (figuur 9.5).

Ook voor Beleefbare natuur geldt dat de kosten hoog zijn. Anders dan bij Vitale natuur zijn het hier vooral de (structurele) kosten van onderhoud van recreatiepaden en andere voorzieningen die relatief hoog zijn.

Bij Functionele natuur zijn de kosten voor het natuur- en landschapsbeleid relatief hoog omdat de besparingen bij andere beleidsvelden terechtkomen zoals waterveiligheid, duurzame gewasbescherming en klimaat. Voor het realiseren van Functionele natuur is het dus essentieel dat de partijen die kosten maken, worden gecompenseerd door de partijen die er de baten van ondervinden.

Volgens de visie achter de kijkrichting Inpasbare natuur zou aan natuur verdiend kunnen worden. De inkomsten komen terecht bij private ondernemers. Zou (een deel van) de opbrengst ingezet worden voor het realiseren van collectieve waarden, zoals natuurontwikkeling of de stimulering van duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten, dan kan dat ook een bijdrage leveren aan de realisatie van de andere opgaven. Terreinbeheerders kunnen dan bijvoorbeeld opbrengsten uit de verkoop en exploitatie van kleinere natuurgebieden in de nabijheid van de steden gebruiken voor inrichting en beheer van natuurkernen met een hoge biodiversiteitswaarde. En boeren kunnen een bijdrage ontvangen voor de aanplant en het onderhoud van kleinschalige landschapselementen die de waarde van het vastgoed in de nabije omgeving verhogen.

Figuur 9.5
Kosten landnatuur voor realisatie kijkrichting, 2010 – 2040



Bron: PBL

De kijkrichtingen laten grote verschillen zien in (structurele) beheerkosten. De beheerkosten van Beleefbare natuur zijn vooral hoog vanwege het dure onderhoud van recreatievoorzieningen. De beheerkosten van de kijkrichting Vitale natuur zijn relatief laag. Daar staan hogere (eenmalige) investeringen tegenover. De (uitgespaarde) kosten voor de kijkrichtingen kunnen door methodische beperkingen en databeperkingen wel onderling kwantitatief met elkaar vergeleken worden en met het oude beleid, maar niet met die van 2010. Het is wel mogelijk om aan te geven of de kosten en besparingen groter, kleiner of ongeveer gelijk zijn aan die in 2010.

Biodiversiteit, voedselvoorziening, klimaat: dilemma's op mondiale schaal

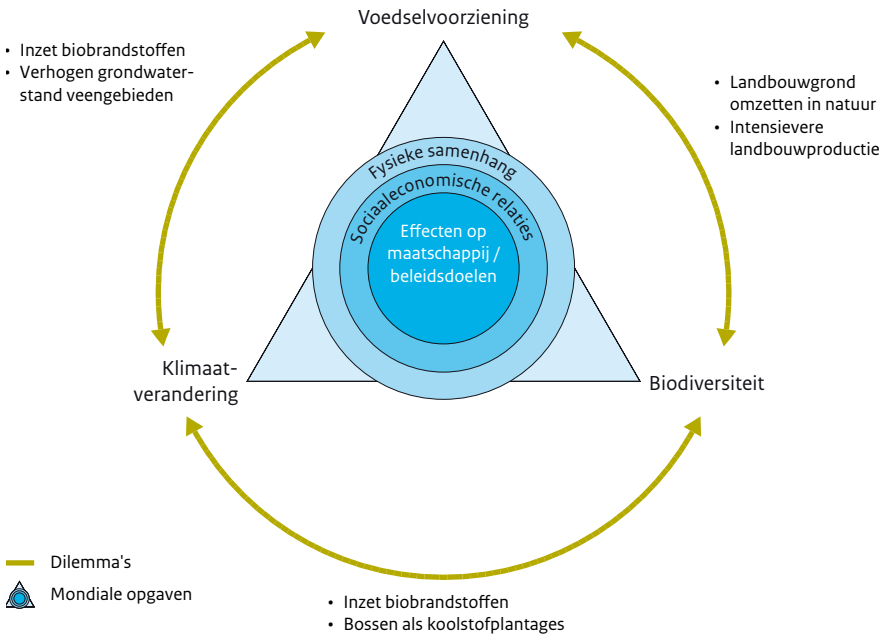
Niet alleen in Nederland staat de biodiversiteit onder druk, ook op mondiale schaal is dat het geval. Een studie naar dit onderwerp toont diverse dilemma's, zeker als de relatie wordt gelegd met de wereldvoedselvoorziening en klimaatverandering (Westhoek et al 2011; zie figuur 9.6).

De aanpak van de ene opgave kan gemakkelijk negatief uitwerken op de andere opgave. Zo kan de teelt van biobrandstoffen, wat een gunstige maatregel is in het licht van klimaatverandering, nadelige gevolgen hebben voor biodiversiteit of leiden tot hogere voedselprijzen en daarmee tot meer armoede.

De rol die Nederland kan spelen bij het zekerstellen van de wereldvoedselvraag, de vermindering van armoede, de beperking van klimaatverandering en het behoud van biodiversiteit is groter dan verwacht zou worden voor een relatief

Figuur 9.6

Samenhang mondiale opgaven en dilemma's



Bron: Westhoek et al. (2010)

Tussen de drie mondiale opgaven voedselvoorziening, biodiversiteit en klimaatverandering bestaan relaties. Deze relaties lopen in eerste instantie via het fysieke domein, omdat de opgaven invloed hebben op het gebruik van land, water en nutriënten (zoals fosfaat). De schaarste hiervan beïnvloedt onder meer de prijzen en heeft daarmee effect op de maatschappij en de beleidsdoelen. Een voorbeeld van zo'n effect is het toenemen van ondervoeding bij stijgende voedselprijzen. De relaties tussen de verschillende opgaven leiden ook tot dilemma's. Voorbeelden zijn in de buitenste ring van de figuur weergegeven.

klein land. Nederlandse actoren kunnen via hun rol in het kennisnetwerk een belangrijke bijdrage leveren aan het optimaal benutten van bestaande landbouwgrond en daarmee de druk verkleinen om natuurareaal om te zetten in nieuwe landbouwgrond. Verder is een aantal Nederlandse voedingsbedrijven wereldwijd actief en kan een rol spelen bij het oplossen van voedselvraagstukken. Zowel mondiaal als voor Nederland geldt dat de omslag naar een meer duurzame benadering nog veel inspanning vraagt. Hier heeft de overheid ook een rol omdat het voor een deel om de ontwikkeling van kennis gaat die niet op korte termijn te vermarkten is.

9.2 Beleidsstrategieën

In de vorige paragrafen hebben we beschreven in hoeverre de beleidsopgaven met de kijkrichtingen worden gerealiseerd, het 'wat'. Elke kijkrichting bestaat ook uit een strategie, het 'hoe'. In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de strategieën voldoen aan criteria voor goed bestuur, om daarmee het realiteitsgehalte te schetsen.

Beoordeling van de voorgestelde strategieën

De voorgestelde strategieën scoren heel verschillend op de criteria voor goed bestuur. Dit neemt niet weg dat een vergelijking mogelijk is. Bij de beoordeling van de strategieën zijn de criteria van de Verenigde Naties als vertrekpunt genomen (ESCAP et al. 2007) die het meest van toepassing zijn op het natuur- en landschapsbeleid: effectiviteit, efficiëntie, participatie en transparantie. Per kijkrichting belichten we hieronder de meest in het oog springende punten. Een systematische beoordeling is te vinden in *Natuurverkenning 2010-2040: achtergrondrapport* (PBL, te verschijnen).

De strategie voor Vitale natuur kan zeer transparant zijn. Een voorwaarde hiervoor is wel dat er duidelijke regels zijn voor de mogelijkheden en beperkingen voor het (extensieve) gebruik van natuurgebieden door recreatieondernemers, boeren, vissers, en dergelijke. Daarnaast zullen er bij de grondaankoop heldere procedures moeten zijn voor de toepassing van onteigening. Dat maakt de strategie helder en voorspelbaar. De strategie voor Functionele natuur kan juist het nadeel met zich meebrengen dat zij beperkt transparant is. Zo zullen innovaties die binnen informele netwerken tot stand komen de helderheid en de voorspelbaarheid van het beleid niet ten goede komen. En de meervoudige bestemmingen en milieunormen die per locatie en ecosysteemdienst verschillen, dragen evenmin bij aan een helder en voorspelbaar beleid.

De strategie voor Beleefbare natuur kan heel effectief en efficiënt zijn als de provincies de regierol daadwerkelijk oppakken. De bundeling van publieke en private financieringsstromen via streekfondsen nieuwe stijl draagt bij aan een doelmatige inzet van deze stromen. De ontwikkelingsmaatschappijen bewerkstelligen meer samenhangende arrangementen, bijvoorbeeld voor toerisme op zee. De gebiedsgerichte samenwerking tussen diverse publieke en private partijen maakt dat de strategie daarnaast een sterk participatief karakter heeft.

Vanuit natuur en landschap beschouwd is de strategie voor Inpasbare natuur juist weinig effectief. Private partijen investeren immers alleen in groen voor zover zich dit in hogere vastgoedprijzen vertaalt of de weerstand tegen bouwprojecten wegneemt. En bij tegenvallende bouwkosten komen de afspraken tussen gemeenten en private partijen over groen al snel onder druk te staan. Maar in deze kijkrichting hoeft dit geen probleem te zijn, omdat de ambities op het gebied van natuur en landschap eveneens laag zijn.

Strategieën zijn te combineren

Naast sterke kanten van de eindbeelden (het 'wat') uit de kijkrichtingen kunnen ook sterke kanten van de strategieën (het 'hoe') worden gecombineerd. Hierbij kan synergie optreden, waardoor een grotere effectiviteit en efficiëntie van het natuurbeleid wordt bereikt.

Kijken we naar de sturingsstijlen, dan kan binnen gebiedsgericht beleid netwerksturing worden gecombineerd met zelfsturing en met hiërarchische sturing. Netwerksturing komt dan bijvoorbeeld tot uitdrukking in de samenwerking tussen provincies, recreatiebedrijven en natuur- en milieuorganisaties, bijvoorbeeld bij regionale recreatiearrangementen. Zelfsturing in de initiatieven die een aantal boeren gezamenlijk neemt, zoals waterberging op landbouwgrond. Hiërarchische sturing in de beleidskaders die het Rijk stelt, onder meer via een bindende nationale visie op natuur. Op deze manier kunnen nationale doelen worden bereikt, terwijl recht wordt gedaan aan regionale omstandigheden (fysiek, bestuurlijk) en ruimte wordt geboden aan lokale initiatieven.

Ook bij de financiële arrangementen zijn er allerlei combinaties mogelijk. Zo kunnen de rijksmiddelen uit een nationaal investeringsprogramma als publieke middelen worden ingezet in een streekfonds nieuwe stijl, waaraan dan private middelen die bijvoorbeeld zijn ontleend aan een streekrekening worden toegevoegd om investeringen in natuur en landschap al dan niet marktconform te financieren. Op een vergelijkbare manier kunnen de rijksmiddelen bij een publiekprivate handelsonderneming worden ondergebracht. De bundeling van de verschillende financieringsstromen in bijvoorbeeld een streekfonds is belangrijk, omdat de stromen afzonderlijk vaak te klein zijn om een verschil te maken.

Een ander voorbeeld is de financiering van groen in de directe omgeving van woningen, kantoren en zorgvoorzieningen door de vastgoedeigenaren te combineren met investeringen in regionale natuur- of recreatiegebieden vanuit een streekfonds nieuwe stijl. Investeringen in groen in de directe omgeving kunnen immers worden terugverdiend via hogere vastgoedwaarden, terwijl dit bij regionaal groen niet het geval is. Beide soorten investeringen vergen optreden van de overheid (achtereenvolgens van de gemeente en de provincie), omdat het groen, dat immers een publiek goed is, anders niet wordt gerealiseerd. Fiscale aftrekbaarheid van private financiering is een mogelijkheid om met publiek geld private investeringen te genereren.

Eigendom en gebruik

In Nederland wordt groot belang gehecht aan private eigendomsrechten. Aan die eigendomsrechten zijn dikwijls ook gebruiksrechten gekoppeld. In de samenleving komt het accent echter meer te liggen op gedeeld belang. Dit vraagt een rechtsvorm die daarbij past. Dat vind je nu al terug in constructies als pacht en erfpacht, maar die zijn in de huidige regelgeving star ingevuld. Exploitatie van natuurgebieden en landbouwgebied voor recreatief gebruik of voor andere (duurzame) gebruiksfuncties zou gestimuleerd kunnen worden door meer experimenten mogelijk te maken met alternatieve eigendoms- en gebruiksrechten. Dat vraagt souplesse van overheden van lokaal niveau tot Europees niveau (staatssteuntoets). Een voorbeeld van een flexibeler toepassing is het sluiten van een erfpachtachtige regeling met boeren die in laagveengebieden een hoger waterpeil accepteren om daarmee CO₂ vast te leggen. De kapitaalderving zou eenmalig afgekocht kunnen worden, een voor de overheid aanzienlijk goedkopere oplossing dan de grond aankopen en een natuurbestemming geven.

9.3 Kansrijke coalities

Tot nu toe was het bij natuurbeleid, net als veel ander beleid, de vraag hoe onder burgers draagvlak voor het uitgestippelde beleid kan worden gecreëerd (government). Een strategie waar nu steeds meer de focus op komt te liggen, is een benadering waarbij overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers samen initiatieven ontwikkelen (governance). Bij samenwerking is het belangrijk om geen partijen op voorhand uit te sluiten. De kijkrichtingen laten immers zien dat zij door uiteenlopende partners kunnen worden gedragen. Het gaat niet alleen om samenwerking tussen departementen en tussen overheidslagen maar ook met diverse maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgergroepen. Voor een vruchtbare samenwerking is het belangrijk om elkaars natuurbelden en drijfveren daarachter goed te kennen. Hierdoor kunnen de mogelijkheden voor samenwerking zoveel mogelijk worden benut en overspannen verwachtingen worden vermeden. De keerzijde van alle verschillende combinatiemogelijkheden is namelijk dat het ook tot grote belemmeringen en frustraties kan leiden als er combinaties ontstaan die contraproductief zijn. Belangrijk is ook dat de verwachtingen van combinatiemogelijkheden niet te hoog gespannen zijn, bijvoorbeeld wat betreft de bijdrage aan kwetsbare biodiversiteit.

Recreatie en natuur: natuurlijke coalitie beter benutten

Voor de kijkrichtingen Vitale natuur en Beleefbare natuur bieden aanknopingspunten voor de coalitie van recreatie en natuur. De grote gebieden uit de kijkrichting Vitale natuur hebben een grote aantrekkingskracht op recreanten. Dat blijkt niet alleen uit (model)berekeningen, maar kwam ook in stakeholderbijeenkomsten en gesprekken met vertegenwoordigers uit de recreatiesector naar voren. Ze bieden uiteenlopende



Een voorbeeld van een natuuriicoon, een groot natuurgebied met bijzondere natuur, is het gebied De Loonse en Drunense duinen in Noord-Brabant¹. Het gebied heeft niet alleen aantrekkingskracht op recreanten (en levert dus een economische basis voor de horeca langs de rand van het gebied), maar heeft ook een positieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven in Brabantstad. Foto: Hollandse Hoogte/Sijmen Hendriks.

mogelijkheden voor natuurbeleving, zoals safari's. Bij de kijkrichting Beleefbare natuur vraagt vooral de bereikbaarheid en toegankelijkheid van recreatief aantrekkelijk groen aandacht. Daarbij gaat het onder andere om slim gebruik maken en uitbreiden van bestaande infrastructuur, betere vervoersmogelijkheden naar de natuurgebieden en toegankelijkheid van natuur vanaf de snelweg.

Binnen de kijkrichting Functionele natuur zijn vooral de kleinschalige landschappen die ontstaan bij het beter benutten van agrobiodiversiteit aantrekkelijk vanwege hun hoge belevingswaarde. Monotone landschappen die kunnen ontstaan bij grootschalige inzet op waterberging en CO₂-vastlegging zijn vanuit recreatief oogpunt veel minder aantrekkelijk. De kijkrichting Inpasbare natuur laat vooral zien waar de huidige knelpunten zitten, zoals overregulering en het niet volwaardig betrekken van de recreatiesector bij het natuurbeleid.

In een voor de Natuurverkenning georganiseerde workshop over coalitiemogelijkheden tussen natuur en recreatie kwam vanuit de recreatiesector naar voren dat recreatieondernemers meer uitgedaagd kunnen worden om natuur onderdeel van hun onderneming te laten zijn, bijvoorbeeld via natuurbedrijfsplannen en tijdelijke natuur.



De coalitie tussen natuur en recreatie kan ook een financieel karakter hebben. Voorbeelden daarvan zijn te vinden bij het revitaliseren van de verdedigingswerken uit de Hollandse Waterlinie. Er zijn diverse voorbeelden waar vanuit algemene middelen de restauratie van bijvoorbeeld een fort wordt betaald en waar ruimte wordt geschapen voor een horecavoorziening. De opbrengsten van de horecaonderneming worden vervolgens voor een deel gebruikt om het structureel onderhoud van het fort te financieren. Foto: Hollandse Hoogte/Guido Benschop.

Landbouw en natuur: kijkrichtingen combineren met visies op landbouw

De relatie tussen landbouw en natuur is om verschillende redenen een belangrijke. Landbouw moet de ruimte leveren voor de gewenste ontwikkeling van natuur, landbouw beïnvloedt de omgevingskwaliteit, landbouw kan gebruik maken van diensten die de natuur biedt en de landbouwsector kan natuur realiseren.

In de landbouw zelf zijn er meerdere toekomstrichtingen denkbaar. Om blijvend mee te kunnen spelen op de wereldmarkt is verdere efficiency van de productie mogelijk. Dit kan via schaalvergroting en technisch sluiten van systemen, maar ook via kostenbesparing. Bij kostenbesparing is het meer gebruik maken van ecosysteemdiensten in de bedrijfsvoering een optie of het combineren van natuurbeheer en landbouw. Een andere trend in de landbouw is het verbreden van de bedrijfsactiviteiten. Het kan gaan om het aanboren van andere commerciële markten (recreatie, streekproducten, zorg, groene energie), maar bijvoorbeeld ook om in overleg met waterschappen afspraken te maken over waterberging op landbouwgrond. Een laatste belangrijke ontwikkeling in de landbouw is de maatschappelijke druk om verantwoord te produceren, de zogenoemde *license to produce*. Die uit zich in een discussie over dierenwelzijn en megastallen in de intensieve veehouderij. Ook de melkveehouderij krijgt hier mee te maken, zie bijvoorbeeld de discussie over de koe in de wei.



Stadslandbouw is een voorbeeld van verbreding van de landbouw en sluit goed aan bij de uitgangspunten van Beleefbare natuur en Functionele natuur. De stadslandbouw legt een koppeling tussen (lokale) agrarische voedselproductie en de stedelijke behoefte aan zorg, recreatie, ontspanning, educatie, het verwerken van afval of het beheren van (stedelijk) groen. ² Foto: Hollandse Hoogte/Arenda Oomen.

Er zijn volop mogelijkheden om de landbouw meer in te zetten voor natuur, maar het is belangrijk dat op een effectieve manier te doen. In Vitale natuur kan vee een rol spelen bij de begrazing van natuurgebieden. Daarnaast kan de ontwikkeling van de landbouw in de richting van grootschalige voedselproductie en het technisch sluiten van kringlopen letterlijk de ruimte geven voor Vitale Natuur en ook de omgevingskwaliteit verbeteren.

De animo voor verbreding van de bedrijfsactiviteiten in de landbouw geeft mogelijkheden om de landbouw in te schakelen bij het realiseren van het natuurbeleid. Die kansen liggen met name bij Functionele natuur en Beleefbare natuur. Deels ontstaan hier al commerciële markten voor. Waar markten niet van de grond komen kan bijvoorbeeld een streekfonds nieuwe stijl of een ontwikkelingsmaatschappij uitkomst bieden. Een streekfonds kan zorgen voor voldoende financiering en de laatste kan actief markten organiseren, waarbij vraag en aanbod worden gebundeld en op elkaar worden afgestemd. De mogelijkheden in het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor het belonen voor maatschappelijke diensten bieden aanknopingspunten om vanuit de overheid een bijdrage te leveren. De vraag is echter of er bij de aangekondigde EU-landbouwhervorming veel meer geld beschikbaar komt voor milieu-, natuur en landschapsgerichte betalingen. Het is daarom zaak om de middelen gericht en effectief

in te zetten. Belonen van boeren voor het natuur-, landschaps- en waterbeheer scoort daarbij goed vanwege het draagvlak bij boeren en al opgedane ervaring (PBL 2010b).

Het landschappelijk inpassen van agrarische bebouwing, het beleefbaar maken van het agrarisch gebied en het rekening houden met dierenwelzijn zijn voorbeelden van aanpassingen die de landbouw kan gaan doen om te voldoen aan de license to produce. Het voldoen hieraan sluit aan bij alle vier kijkrichtingen. Voor de bedrijven die primair op productie zijn gericht, kan Inpasbare natuur een inspiratiebron zijn.

Bouwsector en natuurorganisaties: van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd werken

Na de financiële crisis ontkomt de bouwsector er waarschijnlijk niet aan zijn werkwijze aan te passen: bedrijven moeten zoeken naar andere financieringsstromen; kleinere, meer flexibele plannen maken; de klant/eindgebruiker centraal stellen, dus vraaggestuurd in plaats van aanbodgestuurd werken; en ten slotte zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen (Grevers 2011).

De beleving van de omgeving wordt in toenemende mate een verkoopargument. Ook voor natuurorganisaties geldt in zekere zin dat zij meer vraaggericht moeten werken. De overheidssubsidies maakten het tot voor kort voor natuurorganisaties vrij gemakkelijk om datgene te realiseren wat ze willen. Met het krimpen van die subsidies zullen de organisaties meer geld uit de markt moeten halen en naar de vraag van die markt moeten luisteren.

Kansen voor coalities tussen de bouwsector en de natuursector liggen vooral in de directe nabijheid van de stad. De kijkrichting Inpasbare natuur geeft een beeld waar dit kan spelen. De invulling kan bijvoorbeeld vorm krijgen door uitruil van grondposities die essentieel zijn voor natuurontwikkeling, tegen ontwikkelrechten in de stad.

Een kansrijke aanpak is het bij elkaar brengen van mobiliteit, recreatie, economische aantrekkingskracht, leefbaarheid, waardeontwikkeling, langjarig commitment, duurzaamheid en natuur. Een sprekend voorbeeld is het ontwerp voor de tunnel in de A2 bij Maastricht. Een paar honderd miljoen euro aan nieuwe infrastructuur bewerkstelligt dat stadsdelen die voorheen strikt gescheiden waren een hechte eenheid gaan worden. Dat vertegenwoordigt een economische waarde die wordt meegenomen in de kostenraming. Deze gedachtegang sluit aan bij de kijkrichting Beleefbare natuur. Vanuit de vastgoedsector wordt aangegeven dat de overheid meer dan nu het geval is, zich zou moeten opstellen als regisseur (Grevers 2011).



De Hoogekampse plas bij Groenekan, onder de rook van de stad Utrecht, is een voorbeeld waar belangen van het bedrijfsleven en de natuursector samenkomen. De plas is in de jaren zeventig van de vorige eeuw gegraven. Inmiddels zitten er veel watervogels en er is een dassenburcht. De natuurbeschermingsorganisatie Het Utrechts Landschap en gebiedsontwikkelaar/grondstofwinbedrijf Dekker Van de Kamp voeren samen een project uit om de plas minder diep te maken en slikkige eilanden te realiseren. De gebiedsontwikkelaar heeft hiermee de mogelijkheid om grond en baggerspecie in de plas te storten. De natuurbeschermingsorganisatie verwacht dat de plas aantrekkelijker wordt voor soorten als de roerdomp, watersnip en tureluur. Een groep van lokale kritische en deskundige personen begeleidt het traject van storten. Foto: Jacqueline van Eijk.

Bedrijven en natuurorganisaties

De relaties tussen natuurorganisaties en bedrijven zijn (nog) beperkt ontwikkeld. De eigen identiteit is daarvoor een belangrijke reden (Harms & Overbeek 2011). Veel natuurbeschermingsorganisaties hebben al wel sponsors. Dit aantal en de omvang zijn stijgende. Sponsors dragen in financieel opzicht bij aan de organisaties, maar leveren veelal ook materialen en diensten zoals projectmateriaal, kennis en menskracht voor zaken als boekhouding en organisatieontwikkeling. Voor de betrokken sponsors levert dit alles onder andere naamsbekendheid en een positief imago op, evenals toegang tot een nieuw netwerk en een omgeving voor excursies en bedrijfsuitjes.

Het vergroten van het commitment bij bedrijven voor natuur en landschap hoeft niet primair via een financiële bijdrage gerealiseerd te worden, maar kan ook gebaseerd zijn op een betere samenwerking waarbij geld maar ten dele een rol speelt. De vraag is dan voor welke natuur en landschap dit geldt en voor welk type bedrijf.

De kijkrichting Vitale natuur lijkt vooral relevant voor bedrijven die een financiële bijdrage willen leveren aan natuur en landschap. Er lijken namelijk minder middelen en deskundigheid te ruilen. Daarentegen passen Beleefbare en Functionele natuur eerder bij bedrijven die via samenwerking ook hun eigen middelen en deskundigheid voor natuur en landschap willen inzetten. De kijkrichting Inpasbare natuur is vooral van belang voor bedrijven die hun onderneming zo goed mogelijk in de natuur willen laten passen.

Meer coalitiemogelijkheden denkbaar

Naast de voorbeelden die we hier noemen, zijn andere coalities tussen de natuursector en aanpalende sectoren denkbaar waar beide van profiteren. Vanuit de kijkrichting Beleefbare natuur komt onder meer de relatie met zorg aan de orde en daarmee partijen als zorgverzekeraars. Vanuit de kijkrichtingen Functionele natuur en Inpasbare natuur valt te denken aan de productie van duurzame energie, de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast en het winnen van zand uit zee. Voor alle voorbeelden geldt echter dat de wijze waarop de coalities worden ingevuld, bepalend is voor de effecten op de natuur. Het gaat dan niet alleen om effecten op de biodiversiteit, maar ook op de belevingswaarde en gebruikswaarde. Het plaatsen van windturbines in zee bijvoorbeeld is op diverse manieren mogelijk. Gebeurt het op ecologisch geschikte locaties, dan kunnen veel diersoorten ervan profiteren, bijvoorbeeld omdat er niet gevist mag worden. Gebeurt het dicht bij de kust, dan worden ze dikwijls als verstoring van het landschapsbeeld ervaren.

Net als bij de landbouwsector wordt bij de visserijsector de animo en druk om voedsel op een duurzamer manier te produceren, steeds groter. Dat is vooral zichtbaar bij het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Verduurzaming wordt niet alleen vanuit ethische overwegingen in gang gezet, maar ook vanuit bedrijfseconomische overwegingen. Een voorbeeld is het zuiniger omgaan met energie in de visserij.

Rol van de overheid: sturen en stimuleren

Natuur is een publiek goed, waarvoor geen markt bestaat. Daarom blijft een actieve rol van de overheid nodig. Gebeurt dit niet, dan is het risico groot dat de natuur door de ruimte- en milieudruk van verstedelijking, landbouw en dergelijke aan omvang en variëteit inboet. Dit geldt niet alleen voor internationaal belangrijke biodiversiteit of voor recreatiegroen in de regio, maar veelal ook voor groen in de directe woon- en werkomgeving.

Een actieve rol kan betekenen dat de overheid, eventueel samen met de private sector, een markt organiseert, bijvoorbeeld via een publiekprivate handelsonderneming, of afspraken maakt met private partijen over de aanleg van groen of de levering van groene diensten. Belangrijk is dat er een balans wordt aangebracht tussen degenen die van de diensten profiteren en degenen die erin investeren. Daarnaast is het van belang

dat overheden zich verplaatsen in het denken van ondernemers, bijvoorbeeld door te zorgen voor marktconforme betaling of aantrekkelijke investeringsregelingen in plaats van subsidies.

Met de decentralisatie van het natuurbeleid is er een grotere rol voor de provincies weggelegd. Te verwachten is dat de variëteit in het natuurbeleid hierdoor toeneemt. Zo zal de ene provincie voorkeur hebben voor Vitale natuur, de andere voor Beleefbare natuur, weer een andere voor Inpasbare natuur en een vierde voor Functionele natuur. Belangrijk is dat provincies een regierol spelen zonder de ruimte voor andere partijen te beperken, bijvoorbeeld door het voortouw te nemen bij het ontwikkelen van een visie (sterk verhaal) op natuur en landschap in samenhang met ander ruimtegebruik. Zo'n visie maakt het mogelijk om op kaders te sturen en duidelijke prioriteiten te stellen, onder andere bij investeringen in natuur en landschap. Daarnaast is het belangrijk om werk te maken van de uitvoering, bijvoorbeeld via een regionaal grondbedrijf of een ontwikkelingsmaatschappij. Toezicht houden en handhaven zijn onder andere belangrijk voor het bereiken van de gewenste milieukwaliteit en het vermijden van grondgebruik dat de biodiversiteit aantast.

De realisatie van het natuurbeleid gebeurt in concrete gebieden. Hoe de kijkrichtingen kunnen uitwerken in zo'n concreet gebied hebben we verkend voor de Grevelingen (zie tekstkader). Daar wordt duidelijk dat het veel uitmaakt welke kijkrichting als insteek voor de inrichting van het gebied wordt gebruikt. De casus maakt ook duidelijk dat het realiseren van bovenregionale doelen niet alleen aan gebiedsprocessen kan worden overgelaten. Zou in alle voor zoet-zoutovergangen belangrijke gebieden namelijk dezelfde kijkrichting als uitgangspunt worden gekozen, dan worden bepaalde opgaven die op nationaal niveau spelen niet gerealiseerd. Kiest het regionaal beleid bijvoorbeeld overal strikt voor de insteek 'Beleefbare natuur', dan wordt op nationaal niveau de opgave om internationaal karakteristieke biodiversiteit te behouden niet gerealiseerd. Kiest het beleid overal strikt voor de insteek 'Vitale natuur', dan is er weinig ruimte voor onder meer duurzame voedsel- en energieproductie. Een reden dus om op rijksniveau regie te voeren.

De Grevelingen: kijkrichtingen op regionale schaal³

In de Grevelingen in Zeeland doet zich een aantal problemen voor. Sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw de getijdenwerking uit de Grevelingen verdween, hebben natuur, recreatie en visserij te lijden van een verslechterende waterkwaliteit, tekort aan zuurstof en gebrek aan dynamiek. De watersport lijkt bovendien terug te lopen door het weinig onderscheidende aanbod aan voorzieningen rond het meer.

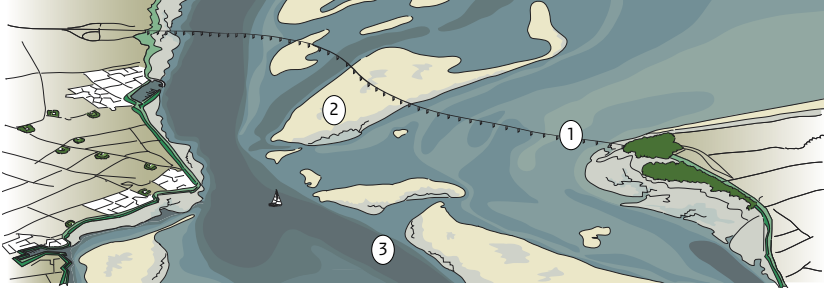
Toepassing van de kijkrichtingen laat zien dat er diverse oplossingen denkbaar zijn voor de problemen die in de Grevelingen spelen. Duidelijk wordt ook dat niet alles tegelijkertijd kan worden opgelost. Er moeten dus keuzes gemaakt worden (figuur 9.7). Met cijfers in de figuur zijn de belangrijkste ingrepen aangeduid. In onderstaande toelichting komen de cijfers terug.

Vitale natuur: de belangrijkste stap is de herintroductie van het getij. Om die mogelijk te maken, moet de Brouwersdam worden weggehaald. Deze wordt vervangen door een brug (1). Met het getij keren onder meer onbegroeide banken en stranden terug (2). Door aan de oostzijde van het gebied de Grevelingendam te openen en het gebied weer aan te takken aan het zoete water van de grote rivieren, kunnen de zoet-zoutovergangen hersteld worden die een essentieel aspect vormen van het estuarium (3). Om de natuur zich ongestoord te laten ontwikkelen, zullen andere functies minder ruimte krijgen in het gebied. Visserij zal hooguit op zeer kleine schaal mogelijk zijn. Aquacultuur is uitgesloten. De krachtige getijdenstromen maken het gebied voor veel watersporters te uitdagend.

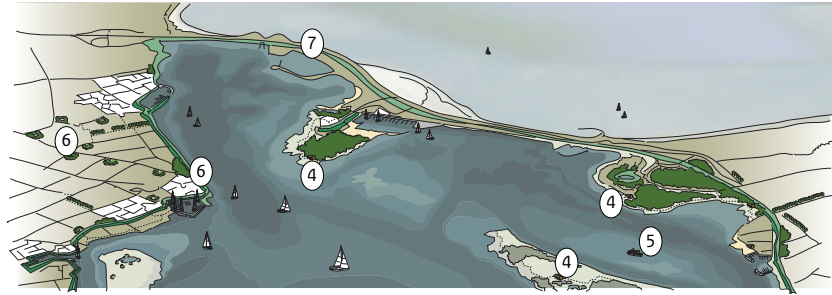
Beleefbare natuur: de Grevelingen zal zich samen met de rest van Zeeland ontwikkelen tot dé Leisure Poort van Nederland. Er is veel minder getij nodig dan in de kijkrichting Vitale natuur. Er komen schuilhutten van waaruit kustvogels kunnen worden waargenomen zonder de vogels te verstoren (4). Bezoekers kunnen zeehonden spotten en op verschillende plekken leren duiken en mee op onderwaterexcursies om de onderwaternatuur te bewonderen (5). Deze attractieve punten gaan samen met verblijfsrecreatie en horeca, zowel langs het water als landinwaarts (6). De watersport krijgt ruim baan. De Brouwersdam wordt niet alleen voor het getij doorlaatbaar gemaakt, maar ook voor boten. Door een schutsluis aan te leggen, kunnen waterrecreanten vanaf de Noordzee de Grevelingen bereiken. En andersom. Robbentochten en dolfjntochten op de Noordzee zijn dankzij de schutsluis voortaan ook mogelijk vanaf de Grevelingen (7). Uiteraard zal de recreatiedrukke effect hebben op de natuurkwaliteit in de Grevelingen. Slimme zonerings kan verstoring gedeeltelijk tegengaan.

Figuur 9.7
De Grevelingen in vier kijkrichtingen

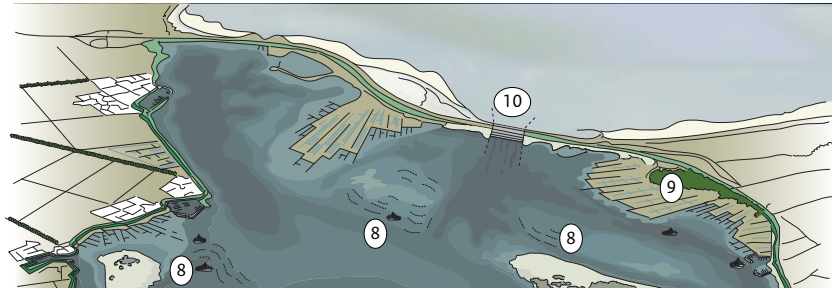
Vitale natuur



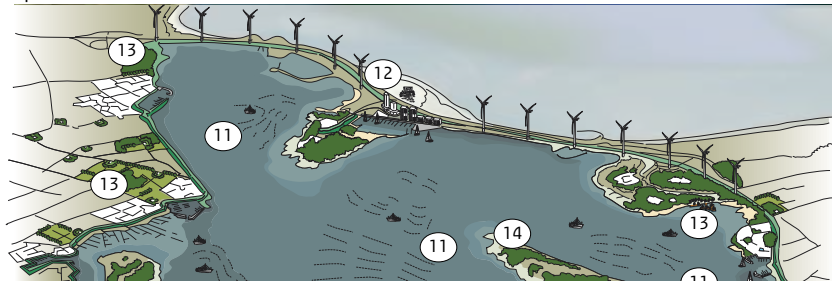
Beleefbare natuur



Functionele natuur



Inpasbare natuur



Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp)

Hoe zou de Grevelingen er uitzien in de vier kijkrichtingen? De verschillen zijn groot. Variërend van een gebied waar de natuur ongestoord en vrij zijn gang kan gaan tot een gebied dat wordt benut door mosselkwekerijen en toeristen.

Functionele natuur: gekozen is voor drie functies die duurzaam gebruikt gaan worden: aquacultuur, energieopwekking en waterbeheersing. Om deze functies zich optimaal te laten ontwikkelen zal de Grevelingen ook in de kijkrichting Functionele natuur getij kennen. Vooral voor aquacultuur is immers de waterkwaliteit van belang. Zowel installaties om mosselzaad in te vangen als hangcultures waar mosselen kunnen uitgroeien tot oogstbaar formaat, zullen grote gedeelten van het wateroppervlak gaan beslaan (8). De nabijheid van het schone zoute water heeft ook de aquacultuur op het land een impuls gegeven (9). De getijstromen maken het mogelijk energie op te wekken door in de Brouwersdam een getijdencentrale te maken (10). De getijdencentrale speelt ook een rol in de functie van de Grevelingen in de waterbeheersing. Soms botsen de verschillende functies, bijvoorbeeld als bij extreme rivierafvoeren zoetwater via de Grevelingen naar zee moet worden afgevoerd. De zoetwaterschok die daarmee gepaard gaat, leidt tot schade voor de aquacultuur in het water. Vooral oesters en kreeft blijken erg gevoelig voor de golf zoetwater die in extreme situaties door de Grevelingen spoelt.

Inpasbare natuur: het belangrijkste verschil met de andere kijkrichtingen is dat in Inpasbare natuur de Grevelingen een water zonder getijde blijft. Er wordt niet geïnvesteerd in een doorlatende Brouwersdam. Het gevolg van het ontbreken van getijde is dat de waterkwaliteit (periodiek) slecht is. De aquacultuurbedrijven, die op grote schaal verschijnen (11) accepteren dat eens in de vier of vijf jaar sterfte optreedt door het zuurstofloze water. Recreatieondernemers accepteren dat hun klanten af en toe klagen over stank. Voor de varende waterrecreatie zal door de grote dichtheid aan installaties voor aquacultuur waarschijnlijk weinig ruimte overblijven. Bij deze kijkrichting hoort ook dat langs de oevers van de Grevelingen op grote schaal vakantiedorpen verrijzen met bungalows en appartementencomplexen (12). De stranden en oevers zijn vooral bestemd voor de gasten van de hotels en vakantieparken. Dagrecreanten zijn wel welkom, maar betalen voor de toegang. De Grevelingen biedt in deze kijkrichting ook een aantrekkelijke omgeving voor de zorgsector. Kapitaalkrachtige ouderen vinden er een aantrekkelijke woonomgeving (13). Het natuurbeheer dat is gericht op het open houden van de gebieden, is gestaakt. Bos en struikgewas hebben zich kunnen uitbreiden (14). Daardoor zijn duinvalleien en broedgebieden voor kustvogels verdwenen (14).

Noot

1, 2, 3 Zie ook: www.natuurverkenning.nl

Van de toekomst naar nu

De voorgaande hoofdstukken gaan over de toekomst: hoe zouden natuur en landschap in Nederland er over dertig jaar kunnen uitzien? In dit hoofdstuk gaat het om de vraag: wat betekent dit nu voor het huidige beleid? We richten ons daarbij op het beleid zoals dat wordt gevoerd door het huidige en komende kabinet, met effecten op de middellange (10 tot 15 jaar) en langere termijn (30 jaar en langer). Maar we richten ons niet alleen op het rijksbeleid. Beleid wordt al lang niet meer alleen ‘top down’ gemaakt (als dat ooit het geval is geweest), maar door allerlei partijen in wisselende coalities. We hopen dus ook andere partijen dan de Rijksoverheid aan te spreken met de beleidsboodschappen waar elke paragraaf mee afsluit.

In de eerste paragraaf richten we ons op de vraag waarom natuurbeleid nodig is en gaan we in op de noodzaak om dit beleid te actualiseren. In de volgende drie paragrafen geven we een aantal inhoudelijke handreikingen voor het beleid.

10.1 Natuurbeleid: waar doen we het ook alweer voor?

Waarom natuurbeleid? Daarvoor gaan we terug naar het begin van dit rapport, naar de drijfveren die mensen kunnen hebben om zich met natuur en landschap bezig te houden. We hebben geconstateerd dat er een diversiteit aan drijfveren bestaat. Met de uitwerking van de kijkrichtingen hebben we vervolgens laten zien dat het ook veel uitmaakt welke drijfveer en welke opgave dominant is.

Kijken we naar het natuurbeleid zoals dat de afgelopen decennia is gevoerd, dan valt op dat vooral bij de uitwerking van het beleid het zwaartepunt heeft gelegen op het

behoud van biodiversiteit. Beleving en gebruiksmogelijkheden van natuur zijn beleidsmatig op de achtergrond geraakt. Daardoor is het natuurbeleid minder geworteld in de beleving van burgers dan wanneer een bredere insteek zou zijn gekozen. Het natuurbeleid heeft ook weinig aansluiting bij de burgers door het sterke accent op wet- en regelgeving dat vooral de Nederlandse invulling van het Europese natuurbeleid met zich mee heeft gebracht. Daarmee is nog een opgave geagendeerd: de lasten van natuur beperken en de lusten versterken.

De constatering is dan ook dat er behoefte is aan een vernieuwing van het verhaal voor het natuur- en landschapsbeleid. Ook in de expertbijeenkomst die de Eerste Kamer in het voorjaar van 2011 over het natuurbeleid organiseerde, kwam dit duidelijk naar voren (Eerste Kamer 2011).

In dit laatste hoofdstuk dragen we bouwstenen aan voor een geactualiseerd natuurbeleid. Die bouwstenen zijn bedoeld voor alle partijen die in het natuurbeleid een rol spelen. Het gaat zowel om de overheid (waarbij we ons vooral op Rijk en provincies richten) als maatschappelijke partijen. Hajer (2011) schetst in *De energieke samenleving* dat de (Rijks)overheid een centrale rol zou moeten toekennen aan het benutten van de dynamische kracht van de samenleving. Voorbeelden die worden aangereikt richten zich vooral op de relatie tussen stedelijk gebied en de energievoorziening. We hebben in het vorige hoofdstuk laten zien dat er ook voor het landelijk gebied en de zee tal van mogelijkheden liggen om de energie die in de samenleving bruist, beter te benutten. De vorming van coalities is een voorwaarde om het (nieuwe of vernieuwde) natuurbeleid succesvol te laten zijn. Om die coalities tot stand te brengen, is het noodzakelijk dat de verschillende sectoren elkaars taal begrijpen (figuur 10.1). Ook hier komen weer drijfveren naar voren. Zo kan een ondernemer veel affiniteit hebben met natuur en landschap, maar bij het aangaan van een coalitie zal de bedrijfseconomische positie van zijn onderneming een belangrijke rol spelen.

De casus Eems-Dollard die we in het kader van deze Natuurverkenning hebben onderzocht, is een duidelijk voorbeeld waar sectoren elkaars taal moesten leren verstaan om met elkaar in gesprek te komen. Nuon ontwikkelt in de Eemshaven de Magnumcentrale, een gasgestookte energiecentrale met mogelijkheid voor uitbreiding naar een multifuelcentrale. Nuon werd door de provincie Groningen, het bedrijfsleven en Groningen Seaports met open armen ontvangen. Tegelijk keken natuur- en milieuorganisaties zeer kritisch naar de ontwikkeling van Magnum in dit kwetsbare gebied. Hun kritiek leidde er zelfs toe dat de bouw heeft stilgelegen. Nuon geeft aan dat deze gang van zaken voor hen een enorm leerproces is geweest. Het bedrijf heeft geleerd dat er in ontwikkelingsprocessen veel tijd gaat zitten in het voortraject. Dat moet je zo vroeg mogelijk starten, zodat nog zoveel mogelijk bewogen kan worden door partijen en je de tijd hebt om je echt te verdiepen in elkaars beweegredenen en belangen.¹

Figuur 10.1

Mensen hebben verschillende natuurbeelden

Bron: De Heer & Co. i.s.m. De Graaf & Partners

Waarom maakt iemand zich druk om natuur? Op die vraag is een groot aantal antwoorden mogelijk. Coalitiepartners moeten elkaars drijfveren en belangen kennen om vruchtbaar te kunnen samenwerken.

Boodschappen voor beleid

- Bij het maken van een visie op natuurbeleid is het belangrijk dat serieus ruimte wordt gegeven aan alle drijfveren die burgers, bedrijven en andere partijen hebben om zich met natuur en landschap bezig te houden. Dat geldt voor alle schaalniveaus: lokaal, regionaal, nationaal, Europees, mondiaal.
- Om coalities kansrijk te maken is het essentieel dat coalitiepartners investeren in het begrijpen van elkaars drijfveren om zich met natuur en landschap bezig te houden. Wordt de drijfveer van de andere partij als niet ter zake doende of minderwaardig beschouwd, dan is de coalitie gedoemd te mislukken.
- Niet alle drijfveren zijn overal met elkaar te verenigen. Door op regionaal niveau heldere en weloverwogen keuzes te maken en aan te geven welke drijfveren prioriteit hebben, is er nog een wereld aan omgevingskwaliteit te winnen.

10.2 Stevige basis geeft ruimte voor gebruik

Het bestaande verhaal voor het natuurbeleid is vooral gericht op het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. In zijn kern is dat nog altijd een ‘sterk verhaal’. In een relatief druk land als Nederland is het realiseren van een samenhangend netwerk van robuuste natuurgebieden nog altijd een effectieve strategie voor het behoud en herstel van biodiversiteit. Het is ook een prima strategie om in te spelen op de effecten van klimaatverandering. De uitvoering van het beleid vertoont echter mankementen. De natuurgebieden blijven ook na uitvoering van het huidige beleid versnipperd en het lukt tot op heden niet om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Wordt werkelijk ingezet op een samenhangend netwerk van grote natuurgebieden, dan kan Nederland een aanzienlijk grotere bijdrage leveren aan het behoud en de ontwikkeling van internationaal karakteristieke biodiversiteit.

Natuurgebieden van voldoende omvang geven de mogelijkheid om natuurlijke processen meer vrij spel te geven en minder intensief beheer te voeren gericht op de bescherming van bepaalde soorten en habitats. Is een gebied voldoende groot, dan zorgen natuurlijke processen ervoor dat de beoogde soorten en habitats altijd wel ergens een plek zullen vinden. Als voorbeeld geldt het rivierengebied: nu zijn de gebieden zo versnipperd dat via zorgvuldig (en duur) beheer specifieke soorten (zoals watervogels) en habitattypen (zoals stroomdal-graslanden) beschermd en beheerd moeten worden. Wordt een samenhangend stelsel van natuurgebieden gerealiseerd in het rivierengebied, dan zal door aanslibbing en erosie altijd ergens in het gebied ruimte zijn voor die soorten en habitattypen.

Natuurgebieden van voldoende omvang bieden ook ruimte voor gebruik. Het Nederlandse duingebied is een tastbaar voorbeeld. Duinen zijn en worden gebruikt voor allerlei functies: waterveiligheid, waterwinning, recreatie. Tegelijkertijd behoren ze tot de belangrijkste gebieden wat betreft het behoud en de ontwikkeling van internationaal karakteristieke biodiversiteit. De kuststrook op veel andere plekken in Europa kenmerkt zich veel meer door een eenzijdig gebruik (bebouwing), terwijl de Nederlandse duinen een veelvoud aan functies herbergen. Het ligt voor de hand dat daar in de toekomst nieuwe functies bijkomen, die nu nog niet zijn te bedenken. Overigens kan de robuustheid van de duinen nog worden versterkt als op een aantal plaatsen de kuststrook en duinen worden vergroot door middel van dynamische processen (‘zandmotor’) en de binnenduinrand een natuurlijker karakter krijgt.

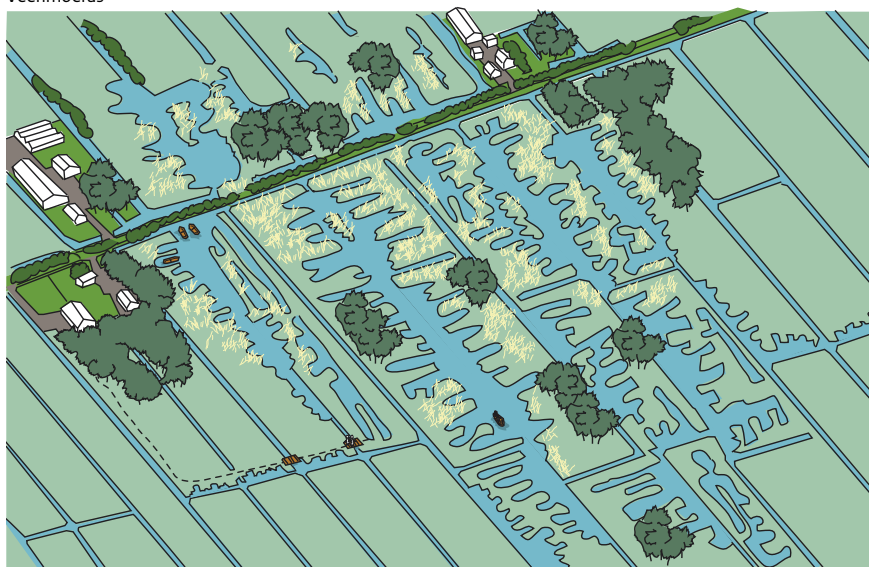
Het is niet toevallig dat veel in Nederland voorkomende internationaal karakteristieke soorten en habitats juist afhankelijk zijn van een grote natuurlijke dynamiek. Dat heeft te maken met het deltakarakter van Nederland, waar getijdenstromen, overstromingen, meanderen van beken en rivieren, en verstuivingen het karakter van de natuur sterk hebben bepaald. Met deltakarakter bedoelen we dat wat Nederland internationaal uniek maakt: een laaglanddelta met stuwwallen. Ruimte bieden aan de dynamiek die bij het deltakarakter hoort, heeft niet alleen positieve effecten voor de internationaal

Figuur 10.2
Keuzes laagveengebied

Veenweide



Veenmoeras



Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp)

Momenteel heeft een groot deel van het veenweidegebied een landbouwfunctie. Die verhoudt zich slecht met een hoge grondwaterstand (figuur boven). Hetzelfde geldt voor intensieve recreatie. Wordt ervoor gekozen om in het laagveengebied prioriteit te geven aan internationaal karakteristieke biodiversiteit, dan wordt juist wel gekozen voor een hoge grondwaterstand, zodat zich moerassen kunnen ontwikkelen. Een hoge grondwaterstand is ook nodig als gekozen wordt voor het benutten van laagveen om CO₂ vast te leggen.

karacteristieke biodiversiteit (ook omdat de natuur minder gevoelig wordt voor effecten van klimaatverandering), maar ook voor het gebruik ervan. Het programma 'Ruimte voor de Rivier' is een treffend voorbeeld. Dit principe zou op veel grotere schaal kunnen worden toegepast in Nederland. De analyses van deze Natuurverkenning maken duidelijk dat het beter benutten van het deltakarakter van Nederland zowel positieve effecten heeft voor ecosystemendiensten (waterveiligheid, waterzuivering, voedselproductie in zee en in estuaria, energieproductie met wind en water, enzovoort) als voor de internationaal karakteristieke biodiversiteit.

Een stevige ruimtelijke structuur van de natuur ontstaat niet vanzelf. Een consistent en consequent ruimtelijk beleid is een essentiële voorwaarde. Dat geldt niet alleen voor het behouden van internationaal karakteristieke biodiversiteit, maar ook voor ecosystemendiensten die bovenlokale aansturing vragen, zoals beveiliging tegen overstromingen en het vastleggen van CO₂.

Naast het ruimtelijk beleid is het waterbeleid een belangrijke sturende factor voor het realiseren van natuurdoelen. Een belangrijke reden waarom functies moeilijk zijn te combineren, is dat zij andere eisen aan de watercondities stellen. Het veenweidegebied is een bekend voorbeeld (figuur 10.2).

Het aan banden leggen van natuurlijke processen leidt niet alleen tot de achteruitgang van biodiversiteit, maar ook tot problemen voor gebruiksfuncties. De casus Grevelingen die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, is daarvan een mooi voorbeeld. Het wegvallen van het getij als gevolg van de afsluiting van de Grevelingen, leidde tot een slechte waterkwaliteit en daarmee tot periodieke stankoverlast die recreanten afschrikt. Herstel van het natuurlijk karakter is dan ook niet alleen positief voor de ontwikkeling van biodiversiteit, maar ook voor diverse gebruiksfuncties. Naast recreatief gebruik zijn daar inmiddels ook functies als aquacultuur bij gekomen.

Natuur van enige omvang waar natuurlijke processen meer vrijheid krijgen, biedt dus ruimte voor gebruik. Andersom geldt dat gebruik ruimte biedt voor natuur: het zorgt voor draagvlak voor het behoud van natuur. Hier geldt het gezegde *use it, or lose it*.



De boom als metafoor voor het natuurbeleid: naarmate de stam van de boom sterker is, kan hij een steviger kroon dragen. Dat geldt ook voor het natuurbeleid: is de basis robuust (natuurgebieden van voldoende omvang, verbonden door groen/blauwe structuren), dan is er ruimte voor ander gebruik. Voorbeelden van ander gebruik zijn energieproductie, voedselproductie, drinkwatervoorziening, wateropvang, bebouwing en recreatie. Wordt natuur gebruikt, dan zal het draagvlak voor het behoud ervan ook steviger zijn. Foto: Luuk Huiskes.

Boodschappen voor beleid

- Het realiseren van een robuust netwerk van natuurgebieden, waarmee zowel de biodiversiteit wordt gediend als de gebruiksmogelijkheden van natuur worden vergroot, is nog steeds een effectieve strategie. Het biedt ook de mogelijkheid om in te spelen op klimaatverandering.
- Het realiseren van zo'n robuust netwerk vraagt een sterke regie en investeringen van de (Rijks)overheid. De afgelopen decennia hebben bewezen dat hiervoor de nodige tijd moet worden genomen, zeker als de lijn van realisatie op basis van vrijwilligheid wordt voortgezet. Een strategie voor de korte termijn kan zijn om het ecologisch netwerk gefaseerd te realiseren. Regie voeren betekent dan onder meer prioriteit geven aan die gebieden waar op korte termijn afgeronde eenheden natuur gerealiseerd kunnen worden. Met een gefaseerde en gebiedsgerichte aanpak wordt ook meer ruimte geboden voor het vinden van financiële middelen.
- Ruimtelijk beleid en waterbeleid zijn essentieel om een stevige natuurstructuur te bouwen. Die stevige ruimtelijke structuur van de natuur is niet alleen nodig voor het behoud van biodiversiteit, maar ook voor het benutten van ecosystemendiensten zoals waterveiligheid en vastleggen van CO₂ in veengebieden.
- Blijven natuurgebieden versnipperd, of neemt de versnippering verder toe, dan zullen ook de conflicten tussen biodiversiteit en gebruikssectoren verder toenemen. Ook de beheerkosten zullen verder toenemen. Kleine natuurgebieden vragen immers strikte bescherming om de soorten en habitats waarvoor zij zijn ingesteld, te kunnen behouden. Daarmee vragen zij intensief beheer en verdragen zij geen medegebruik.

Conflicten tussen biodiversiteit en gebruiksfuncties zullen toenemen en daarmee de juridisering van het natuurbeleid.

- Meer ruimte geven aan natuurlijke processen, zoals dat gebeurt in het programma 'Ruimte voor de Rivier', zou op grotere schaal toegepast kunnen worden met positieve effecten op zowel de internationaal karakteristieke biodiversiteit als gebruiksfuncties zoals waterveiligheid, energieproductie en voedselproductie. Op rijksniveau biedt het Deltaprogramma een prima organisatie om kansen hiertoe te benutten, onder meer in de Zuidwestelijke delta.
- Voor het (Noord)zeebeleid betekent het creëren van een stevige ruimtelijke structuur van de natuur vooral het beperken van verstoring. Dat kan door gebieden uit te sluiten van gebruik, maar ook door het toepassen van nieuwe technieken, bijvoorbeeld gericht op reductie van geluid en bodemberoering.

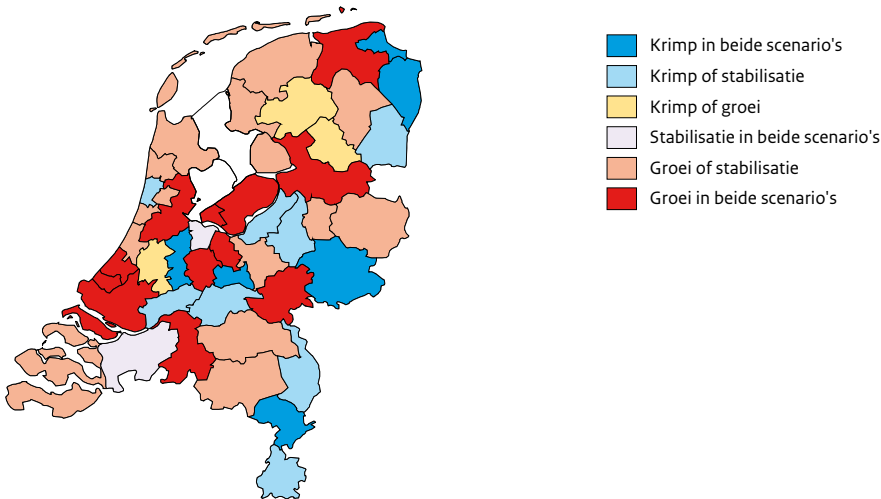
10.3 Inspelen op veranderende gebruikswensen

De afgelopen dertig jaar is er veel veranderd in het gebruik en daarmee in het landschappelijk beeld van de leefomgeving. Niet alleen in de steden maar ook daarbuiten. Denk aan het rivierengebied, waar het beleidsprogramma 'Ruimte voor de Rivier' grote invloed heeft op het landschapsbeeld van dat gebied. Denk ook aan het grootschaliger worden van landbouwbedrijven en het bouwen van windturbines. De gebruikswensen uit de samenleving zullen blijven veranderen. Dat heeft te maken met allerlei factoren. Een voorbeeld is de bevolkingsontwikkeling. Scenarioberekeningen laten grote verschillen zien tussen regio's (figuur 10.3). De bevolkingsontwikkeling heeft invloed op de maatschappelijke dynamiek in een regio en die heeft, bijvoorbeeld via woningbouw, weer invloed op natuur en landschap. Het natuurbeleid in de betreffende regio kan daarop inspelen.

Er kunnen zich altijd onvoorziene ontwikkelingen voordoen die grote consequenties hebben voor het natuurbeleid. Zo heeft de watersnoodramp ingrijpende invloed gehad op de houding van veel Nederlanders ten opzichte van het omgaan met waterveiligheid, met enorme consequenties voor de natuur en het natuurbeleid. Ook in de toekomst kan het optreden van schokkende gebeurtenissen, zoals een ramp, de houding ten opzichte van natuur sterk veranderen.

Een van de uitdagingen voor het natuurbeleid is om met de veranderende gebruikswensen om te gaan. Daarbij is het nodig te beseffen dat het ene type natuur zich beter verhoudt tot een hoge maatschappelijke dynamiek dan het andere type natuur (figuur 10.4). In gebieden met een hoge maatschappelijke dynamiek, zoals steden en hun invloedssfeer, vindt vooral natuur met een pionierkarakter een plek. Het gaat dan om soorten die zich snel aanpassen, zoals de merel en de paardenbloem. Ook van oorsprong uitheemse soorten met een groot aanpassingsvermogen, vinden daar gemakkelijk ruimte. Denk bijvoorbeeld aan de halsbandparkiet. Dit zijn meestal soorten die wereldwijd gezien algemeen voorkomen.

Figuur 10.3
Bevolkingsontwikkeling in laag en hoog scenario, 2008 – 2020



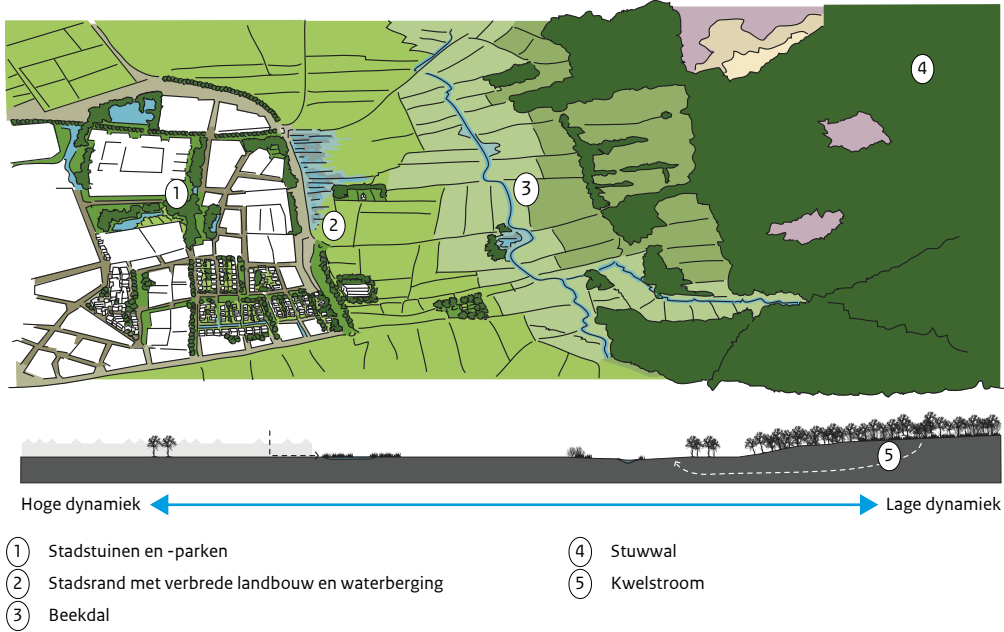
Bron: PBL 2011a

In sommige regio's is zowel in een laag groeiscenario als een hoog groeiscenario sprake van bevolkingsgroei (donkerrood) of -krimp (donkerblauw) of -stabilisatie (wit). Voor veel regio's kan de bevolkingsontwikkeling echter verschillende kanten uitgaan.

Soorten en habitats die internationaal bedreigd zijn, zijn dikwijls soorten en habitats die een lange ontwikkeltijd vragen (zoals natuurlijke bossen en heiden) en/of specifieke water- en milieucondities vereisen die gedurende een lange tijd stabiel zijn. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor soorten en habitats die afhankelijk zijn van kwel. Kwelstromen komen onder andere voor langs de flanken van de stuwwallen. Regenwater dat op de stuwwallen valt, komt aan de voet daarvan weer naar boven en heeft specifieke eigenschappen, met als gevolg dat er daar ook specifieke soorten en habitats voorkomen. Kwelstromen hebben een heel stabiel karakter en doen er tientallen tot soms honderden jaren over om de oppervlakte te bereiken. Wordt de kwelstroom onderbroken, bijvoorbeeld door bebouwing, dan kan dat tot gevolg hebben dat de kwel wegvalt en daarmee verdwijnen ook de (internationaal karakteristieke) soorten en habitats die ervan afhankelijk zijn (figuur 10.4).

Voor typen natuur die een minder hoge maatschappelijke dynamiek verdragen, bijvoorbeeld omdat het typen zijn die een lange ontwikkeltijd nodig hebben (zoals natuurlijke bossen en heiden) of die een expressie zijn van traag en over grote afstanden verlopende natuurlijke processen (zoals kwelstromen), is het nodig om de basiscondities

Figuur 10.4
Maatschappelijke dynamiek en natuurtypen



Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp)

Stadstuinen en -parken kennen een hoge maatschappelijke dynamiek, omdat de gebruikswensen relatief snel veranderen. Dat levert natuur op die daar goed tegen kan. Aan de andere kant is er natuur die afhankelijk is van langdurige processen zoals kwelstromen. Dergelijke natuur is gebaat bij een lage maatschappelijke dynamiek en een consistent ruimtelijk en waterbeleid.

voor die natuur veilig te stellen. Dat vraagt vooral planologisch beleid en waterbeleid. Daarbij spelen alle bestuurslagen een rol: van de waterschappen voor de regionale watervoorziening tot internationale samenwerkingsverbanden om het beleid op het niveau van stroomgebieden te coördineren.

Een opgave in het stedelijk gebied is om natuur dichterbij de mensen te brengen. Dat kan door meer natuurgebieden in de directe omgeving van de stad aan te leggen en de toegankelijkheid van bestaande natuur (ook in het agrarisch cultuurlandschap) te vergroten. Er zijn inmiddels ook diverse voorbeelden van projecten waar bouwen en natuurontwikkeling samen optrekken (figuur 10.5). Dergelijke projecten laten zien dat een kwaliteitsverbetering van de leefomgeving, zoals het aanleggen van een park, de vastgoedwaarde kan verhogen. Tegelijkertijd kan het een groen-blauwe verbinding opleveren tussen enkele natuurkerngebieden.

Figuur 10.5

Ontwerp tracé A2 Maastricht

Dwarsdoorsnede



Vogelvlucht



Bron: Project A2 MAASTRICHT Groene Loper © West 8 Urban Design & Landscape Architecture.

Voor het tracé van de A2 door Maastricht is een tunnel ontworpen, zodat op maaiveldhoogte een groenstrook kan worden aangelegd met een recreatieve functie (figuur links). De groenstrook fungeert als ecologische verbinding tussen een aantal grotere natuurkernen (figuur rechts).

Zeker binnen de stad is het belangrijk bewoners ruimte te geven, zowel in letterlijke als figuurlijke zin, om het gebruik in te vullen. Dat vergroot de verbondenheid met de groene plekken in de stad. Het gebruik zal zich aanpassen aan de wensen van de bewoners (wandelpark, speelplek, festivalterrein).

Boodschappen voor beleid

- Op alle schaalniveaus (lokaal, regionaal, landelijk) geldt dat het belangrijk is om bij ruimtelijke planning rekening te houden met de eisen die natuurtypen stellen aan de mate van stabiliteit en dynamiek van milieu- en watercondities. Sommige typen natuur kunnen veel dynamiek verdragen (of zijn daar zelfs van afhankelijk), andere vereisen een grote mate van stabiliteit.
- Zeker nu het natuurbeleid in een overgangsfase verkeert, moet voorkomen worden dat activiteiten worden ondernomen die de deur naar duurzaam gebruik van de ruimte op langere termijn dichtgooien. Vooral voor activiteiten met een onomkeerbaar karakter, zoals het realiseren van permanente bebouwing, is een zeer grondige afweging nodig.
- Tijdelijk gebruik van gronden die wachten op een definitieve inrichting zou vaker kunnen worden toegepast. Een voorbeeld is het bouwen van windturbines (met afschrijftermijn van 20 tot 30 jaar) op braakliggende bouwgrond, of op grond die wacht op natuurontwikkeling. Het geldt dat met dergelijk tijdelijk gebruik wordt

- verdiend, zou aangewend kunnen worden om elders in het gebied natuur te ontwikkelen.
- Vooral in en nabij de steden doen zich kansen voor om bouwprojecten en natuurontwikkeling te combineren. Voorwaarde is dat de projectontwikkelaar zich verdiept in de betekenis van een groene leefomgeving. En dat de natuursector ruimte geeft voor ontwikkeling, bijvoorbeeld door de begrenzing van natuurgebieden aan te passen aan het ontwikkelingsplan. De overheid kan faciliteren door de regelgeving flexibel toe te passen en beleid en regels van diverse betrokken overheidspartijen onderling af te stemmen.

10.4 Veranderend gebruik in Noordzee biedt kansen

Van oudsher is het natuurdebat voor de Noordzee gedomineerd door de discussie over de visserij en met name de boomkorvisserij. In deze sector is een verduurzaming gaande, door afnemende vangsten, de negatieve beeldvorming, veranderend beleid (zoals de quota) en stijgende energieprijzen. Het debat is mede door de acceptatie van beschermde gebieden in heftigheid afgenomen. Met het nieuwe visserijbeleid van de Europese Unie vanaf 2012 (zoals een geleidelijke *discard-ban*) wordt die ontwikkeling bestendigd. Het verschijnen van nieuwe vissoorten en nieuwe visserijen zal tijdig ‘gereguleerd’ moeten worden om nieuwe knelpunten te vermijden.

De Europese Kaderrichtlijn Marien roept op tot ruimtelijke maatregelen voor beschermde gebieden. Een belangrijke boodschap is de te beschermen gebieden die nu in de pijplijn zitten te consolideren, want daar is vanwege de kwetsbare bodem en fauna de urgentie groot. Een andere kansrijke route is verduurzaming van de gebruikers; dat kan heel effectief zijn aangezien daarvoor meer draagvlak is bij de gebruikers dan voor ruimtelijk beleid.

Voor de visserij kan een ruimtelijke reservering van belang worden in de zuidelijke Noordzee. Die biedt de visserij structureel de ruimte en deels inkomenszekerheid in plaats van het vissen op een steeds kleinere postzegel. Het aanwijzen van zo’n ‘visakker’ gebeurt ook in bijvoorbeeld de Waddenzee, waar ruimte is gereserveerd voor mosselkweekpercelen. Een nadeel kan zijn dat het de verduurzaming van de sector remt.

Het verduurzamen van het bestaande gebruik is nodig en is heel effectief voor de natuur in zee. In het verleden heeft de olie- en gaswinning dat laten zien: de vervuiling is vrijwel gestopt (op incidenten na) en de platforms met veiligheidszone zijn een ‘refugium’ voor natuur. Over 30 jaar zijn de olie- en gasvelden leeg. Wat gebeurt er dan met de platforms (die volgens bestaande regels moeten worden verwijderd)? Rond platforms en in windparken zijn kansen voor ecosysteemdiensten als CO₂-opslag, wier- en viskweek op zee, recreatie. De betreffende sectoren kunnen het initiatief nemen voor deze nieuwe vormen van mariene bedrijvigheid. Het beleid zou hiervoor dan maximaal ruimte moeten bieden, maar ook de voorwaarden moeten vaststellen. Dat is nodig om



De winning en de suppletie van zand kan op diverse manieren gebeuren, met uiteenlopende ecologische effecten variërend van negatief door te korte herhaalperioden, tot positief door combinatie met natuurontwikkeling. Foto: Hollandse Hoogte/Bas Beentjes.

escalatie van gebruik te voorkomen, die onder meer hebben geleid tot het negatieve beeld van de zalmkweek. De overheid kan ook faciliteren, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies voor de onrendabele eerste aanzet. De brede invoering is dan aan de sectoren zelf. Voor de niet-economische partners zoals ngo's liggen hier kansen om met marktpartijen met initiatieven te komen zoals (in het verleden) de Viswijzer, Zeekracht, de Environmental Ship Index en het *clean ship concept*.

De winning en suppletie van zand kan op verschillende manieren gebeuren. Sinds enige tijd lopen er experimenten met de zogenoemde zandmotor, een aanpak om op een meer natuurlijke manier de kust op de gewenste hoogte te houden. De eerste resultaten van deze aanpak zijn bemoedigend, ook wat betreft zich ontwikkelende biodiversiteit en ruimte voor gebruik, zoals recreatie.

Boodschappen voor beleid

- Zorgvuldige planning van het benutten van windenergie levert veel winst op voor zowel de economie en de benutting van de opbrengst (uitwisseling met andere landen) als voor natuur. Het effect op natuur is afhankelijk van de locatie, maar lijkt voorsnog positief.
- Koppeling van de Kaderrichtlijn Water (met de kustwateren en overgangswateren) en de Kaderrichtlijn Marien kan perspectieven bieden voor verbetering van de ecologische kwaliteit van zee en kustzones.

- Hoewel de effecten van de ‘zandmotor’ voor de kust moeten worden afgewacht, lijkt de aanpak kansrijk voor zowel veiligheid, recreatie en natuur.

10.5 Omgaan met Europees beleid

De Europese Habitat- en Vogelrichtlijn zijn kaderstellend voor het natuurbeleid van de lidstaten. Ook de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Marien zijn sterk bepalend voor de speelruimte van de lidstaten. Dat geldt ook voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Onvoldoende uitvoeren van dit beleid brengt het risico van grote geldboetes en het opnieuw moeten doorlopen van arbeidsintensieve procedures met zich mee. Bij ander beleid, zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kunnen er subsidies worden misgelopen. Verder kan het niet naleven van EU-beleid reputatieschade opleveren.

Dit neemt niet weg dat er beleidsruimte kan worden gezocht. Niet alleen in Nederland wordt naar meer ruimte voor (duurzaam) gebruik van natuur, onder andere in Natura 2000-gebieden, gestreefd. Op Europees niveau is hier al langer aandacht voor. En op Europees niveau wordt ook gezocht naar mogelijkheden om natuurlijke processen meer ruimte te geven in Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt gedacht aan het maken van afspraken op het niveau van bijvoorbeeld de Noordwest-Europese regio, waarmee ook kan worden ingespeeld op de effecten van klimaatverandering op het verspreidingspatroon van soorten.

Op Europese schaal is een ontwikkeling zichtbaar die ook in het Nederlandse natuurbeleid gaande is: aanvankelijk ligt het zwaartepunt op behoud, vervolgens op ontwikkeling en daarna op medegebruik van natuur. Europees beleid heeft echter een lange adem. Een reden om een langetermijnvisie op het natuurbeleid te ontwikkelen en daarbij serieus de uitgangspunten van het Europees beleid te betrekken. Bij dat Europees beleid gaat het niet alleen om het strikt op natuur gerichte beleid, maar ook om bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid. In de aanpassingen van dat beleid zoals die momenteel worden doorgevoerd, doen zich goede kansen voor op meekoppeling met het natuurbeleid. Het zijn eerste voorzichtige stappen (zie ook PBL 2011b).

Voor het (Noord)zeebeleid geldt dat verdragen die op Europees en anderszins internationaal niveau zijn gesloten, in sterke mate de kaders bepalen. Er zijn diverse, vaak al lang geleden, internationale verdragen vastgesteld. Deze verdragen vormen de internationale erkenning van het economisch belang van de zee, maar ook de noodzaak tot bescherming. Er zijn ook vele regionale verdragen, zoals OSPAR. In al deze verdragen is de Rijksoverheid de verdragspartij en dus de verantwoordelijke. In het verlengde hiervan zijn internationale beleidskaders dominant voor scheepvaart (IMO), visserij en aquacultuur (FAO), olie en gas (OSPAR) en Europese richtlijnen en beleid

(Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Natura 2000 en Kaderrichtlijn Marien). Europa ontwikkelt zelfs ideeën voor ruimtelijke planning op zee.

Boodschappen voor beleid

- Op Europese schaal dringt het besef door dat er meerdere drijfveren zijn voor natuurbeleid en dat gebruik van natuur een voorwaarde is om draagvlak voor natuurbeleid te behouden. De Nederlandse overheid zou het denken in termen van meervoudigheid, zoals geïllustreerd in deze Natuurverkenning op Europees niveau kunnen uitdragen en daarmee onder meer ruimte creëren voor medegebruik van natuur. Deze strategie vraagt wel het nodige geduld.
- De Nederlandse overheid zou zich nu al kunnen beraden op de herzieningen van het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid die tegen 2020 aan de orde zijn. Een langetermijnvisie op het Nederlandse natuurbeleid zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

10.6 Uitstijgen boven sectoraal beleid

De rolverdeling tussen de overheidslagen maakt forse veranderingen door, niet alleen vanwege de verdergaande decentralisatie van taken maar ook vanwege inhoudelijke beleidswijzigingen. Dat geldt zowel voor het natuurbeleid (de Rijksoverheid richt zich primair op het nakomen van internationale afspraken), het recreatiebeleid (het Rijk legt niet langer recreatiegebieden om de stad aan) als het ruimtelijk beleid (verdergaande decentralisatie). Met deze veranderingen komt een grotere verantwoordelijkheid te liggen bij provincies, gemeenten en waterschappen.

Ook binnen de overheidslagen zijn grote veranderingen in gang gezet. We gaan hier in op de ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid. Met de vorming van het departement van EL&I is de aandacht voor de relatie tussen economie en ecologie toegenomen. Meer aandacht voor de relatie tussen economie en ecologie biedt vooral perspectieven voor een duurzamer gebruik van ecosysteemdiensten, als die ecosysteemdiensten een belangrijkere positie krijgen bij economische afwegingen. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat alleen in geld uit te drukken diensten worden gewaardeerd. Daardoor zouden niet in geld uit te drukken diensten juist minder aandacht krijgen, en bovendien zou er ook een technocratisch systeem van waardering ontstaan (zie ook figuur 10.6). Het departement van EL&I speelt ook een rol met het kabinetsbeleid voor topsectoren. Er zijn diverse coalities tussen de topsectoren en de natuursector denkbaar (zie tekstkader 'Topsectoren en natuur').

Naast EL&I is I&M een belangrijke speler voor het natuurbeleid, omdat de argumenten die er zijn voor rijkssturing (in fysieke zin) vooral liggen op het vlak van het realiseren van passende condities van ruimte, water en milieu. Rijkssturing is niet alleen belangrijk om grote natuurgebieden te realiseren, maar ook om de juiste condities te scheppen

Figuur 10.6
Waardering van natuur



Bron: De Heer & Co. i.s.m. De Graaf & Partners

De relatie tussen ecologie en economie wordt steeds intensiever. Een van de ontwikkelingen is het moneteriseren van ecosystemendiensten. Daarbij is de hoop dat die diensten in maatschappelijke afwegingen een belangrijker rol krijgen. Er blijven echter waarden die niet in geld zijn uit te drukken, zoals de 'intrinsieke waarde' en 'belevingswaarde' van natuur. Die kunnen bij een te ver doorschieten van moneteriseren juist extra in de verdrukking komen.

voor duurzaam gebruik van ecosystemendiensten, zoals waterveiligheid en vastlegging van CO₂.

Bij de gezamenlijke departementen ligt de taak om beleidsprocessen te koppelen. Voorbeelden waar op rijksniveau meerwaarde valt te halen uit onderlinge afstemming zijn: Deltaprogramma, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Natura 2000, Europees biodiversiteitsbeleid.

Meer winst kan bijvoorbeeld worden gehaald bij het combineren van natuur- en watermaatregelen. Een voorbeeld is *building with nature*, waarbij primaire waterkeringen versterkt worden door de aanleg van wilgenbossen. Deze wilgenbossen breken dan de golven en zijn zo een alternatief voor dijkversterking met stenen oevers. Natuur- en landschapswinst wordt bij dezelfde veiligheidseisen bereikt. Beekherstel is ook het

meest succesvol als water- en natuurbeheerders samenwerken en ruimte voor water gecombineerd wordt met natuurontwikkeling. Synergiewinst is er dan door waterberging te koppelen met natte natuur en natuurlijke hydrologie. Hiervoor is het nodig om gezamenlijke doelen te formuleren.

Topsectoren en natuur

Het rijksbeleid gericht op topsectoren biedt extra kansen om 'ecologie' en 'economie' te verenigen. Het Rijk heeft negen topsectoren aangewezen waar samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijven tot een verdere versterking van deze sectoren moet leiden. De sectoren hebben allemaal een sterke internationale positie. Het gaat om de volgende sectoren: Agrofood, Tuinbouw, Water, Energie, Chemie en biobased economy, High tech, Logistiek, Life science & health en de Creatieve industrie. Voor elk van deze topsectoren is een agenda opgesteld. Ook voor het onderwerp Hoofdkantoren is een agenda opgesteld.

Coalities van deze sectoren met natuur, in de brede zin van het woord, zouden goed mogelijk moeten zijn. Zeker nu de beleidsvelden economie en natuur binnen een departement zijn verenigd. Een extra reden om hier aandacht aan te besteden is dat een aantal in Nederland gevestigde bedrijven een belangrijke positie op wereldschaal hebben. Nederlandse voedingsbedrijven bijvoorbeeld hebben een sterke mondiale positie en Nederland heeft vaak als kraamkamer gefungeerd voor innovaties in de landbouw. Nederland heeft daarmee een relatief grote invloed op ontwikkelingen elders in de wereld (Westhoek et al. 2011).

Er zijn diverse relaties denkbaar tussen de topsectoren en het duurzaam omgaan met natuur. Het gaat bijvoorbeeld om biodiversiteit als grondstof voor producten zoals medicijnen en voedsel, biomimicry en ecosysteemdiensten zoals energieproductie en vastlegging van CO₂ (zie ook IUCN 2011).

Wat betreft de link met biodiversiteit en ecosysteemdiensten liggen er kansen bij de sectoren Agrofood en Tuinbouw als het gaat om het experimenteren met een concurrentiekrachtige duurzame landbouw die nadrukkelijker gebruik maakt van ecosysteemdiensten als natuurlijke plaagbestrijding en een zorgvuldig bodemgebruik. Bij de sector Water gaat het eveneens om bewuster gebruik van ecosysteemdiensten, zoals drinkwatervoorziening, waterberging en bescherming tegen overstromingen (Deltaprogramma). Van de agenda Hoofdkantoren mag verwacht worden dat aandacht wordt besteed aan de betekenis van de leefomgeving voor het investeringsklimaat.

Rijksbeleid voor Noordzee kan integraler

De (Noord)zee is bij uitstek het gebied waarvoor departementen onderling moeten samenwerken. Beleidsprocessen waar op rijksniveau meerwaarde valt te halen uit onderlinge afstemming zijn: Deltaprogramma, Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Natura 2000, Europees biodiversiteitsbeleid, Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Marien. De sturing op (volle) zee zal daarom veelal vanuit het Rijk 'naar boven' zijn naar de EU of OSPAR, en regionaal (trans/internationaal) met de andere landen om de Noordzee heen, én uiteraard 'horizontaal' naar de vele gebruikers van de zee. De Noordzee ontbeert een bestuur dat een geïntegreerd gebiedsbelang nastreeft. In de onderlinge afstemming van alle beleidskaders en samenwerking tussen landen heeft de Rijksoverheid dus een belangrijke rol. Bovendien: de zee is rijkseigendom.

Het gaat in het geval van de Noordzee om een grootschalig fysiek systeem (sediment, vispopulaties, emissies) en economisch systeem (scheepvaart, energie) dat om de samenhang in beleid en beheer te bevorderen dus ook op een hoog schaalniveau bestuurd zal moeten worden, minimaal door de Rijksoverheid.

Een inhoudelijke reden voor een centrale rol van de Rijksoverheid is dat in zee zowel natuur als gebruik door grootschalige processen ook grootschalige effecten heeft, denk aan olie en afval. Het natuurbeleid op zee verschilt dan ook sterk van het land: aankopen, een hek erom en 'inrichten' en beheren heeft althans maar beperkt zin. Een effectief (natuur)beleid zal zich moeten richten op de regulering van gebruik. Een gebiedsgericht beleid is alleen effectief in grotere gebieden, bijvoorbeeld om daar de bodem en paaigebieden of kinderkamers met rust te laten.

Gegeven deze niet eenvoudig veranderbare situatie betekent dit voor de toekomst dat de Rijksoverheid een centrale rol houdt in het Noordzeebeleid, zowel op een integraal ruimtelijk spoor als op een aantal sectorgerichte sporen:

- maritiem beleid en algemene kwaliteitsdoelen als uitwerking van de Kaderrichtlijn Marien;
- ruimtelijke planning die nodig is voor havens, windenergie, zandwinning, natuur en mogelijk voor de visserij (op zee is decentralisatie niet aan de orde);
- sectorgericht beleid (bijvoorbeeld ecologische zandwinning, maar ook de stimulering van een schonere en stillere scheepvaart, opslag van CO₂);
- kustbescherming (waarbij veiligheid, natuur en recreatie samenkomen);
- visserijbeheer (als uitvoerder van het Europees beleid).

De Rijksoverheid heeft alle kansen op een goede integratie van deze sporen.

Figuur 10.7
 Relatie land en zee



Bron: De Heer & Co. i.s.m. De Graaf & Partners

Economische activiteiten waar op land onvoldoende ruimte voor is, of daar een zware maatschappelijke discussie oproepen, krijgen steeds meer een plek in en op zee. Een voorbeeld is winning van energie.

Boodschappen voor beleid

- Provincies en gemeenten krijgen een grotere rol bij het ruimtelijk, natuur- en waterbeleid. De kans op succes van deze overheden is groter als zij daadwerkelijk de ruimte krijgen en nemen om instrumenten in onderlinge samenhang in te zetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om een gecombineerde inzet van nationaal beleid (zoals voor de – herijkte – Ecologische Hoofdstructuur), Europees beleid (zoals Kaderrichtlijn Water, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Natura 2000) en provinciaal beleid.
- Een betere afstemming binnen het rijksbeleid zou een grote meerwaarde hebben voor het natuurbeleid. Als voorbeeld geldt de afstemming tussen het beleid voor waterveiligheid en het natuurbeleid. Om deze afstemming te bereiken moet de trend richting sectoraal denken worden doorbroken. Zo richt het Deltaprogramma zich in steeds sterkere mate eenzijdig op het beleid voor waterveiligheid en houdt het natuurbeleid weinig rekening met het beleid vanuit de Kaderrichtlijn Water.

- Beleid voor zee en beleid voor land komen steeds nadrukkelijker met elkaar in aanraking. Het gaat bijvoorbeeld om het zoeken naar plek op zee voor functies waarvoor op het land geen ruimte wordt geboden, zoals energieproductie en de opslag van CO₂ (zie ook figuur 10.7). Extra aandacht vraagt de productie van voedsel: bij beleid voor de productie van eiwitrijk voedsel komen landbouw, visserij en aquacultuur steeds meer samen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van zeeboerderijen.
- Voor de Noordzee blijft het Rijk de enige verantwoordelijke, ook voor het natuurbeleid. Niet alleen omdat het Rijk eerste aanspreekpunt is voor het nakomen van internationale afspraken, maar ook omdat coördinatie nodig is van gebiedsgerichte processen. Zie hiervoor ook de tekstbox over De Grevelingen in het vorige hoofdstuk.
- Het Deltaprogramma biedt voor de kustgebieden de kans op integrale oplossingen, doordat afstemming plaatsvindt tussen sectoren (voedselproductie, veiligheid en natuur). In dat opzicht zou het Deltaprogramma een deelprogramma Noordzee kunnen ontwerpen. In zo'n deelprogramma zouden wensen vanuit het land beter afgestemd kunnen worden met de natuurlijke kracht en rijkdommen van de Noordzee: zandwinning, eiwitvoorziening en natuurwaarde.

Noot

- 1 Zie ook: www.natuurverkenning.nl

Literatuur

- Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen (2011). *Natura 2000 in Nederland; juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 555084001.
- Bredenoord, H., A. van Hinsberg, B. de Knecht & H. Leneman (2011). *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500414007.
- Buijs, A.E. (2009). *Natuurbeelden; publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Samenvatting proefschrift 'Public Natures, social representations of nature and local practices, diss.'* Wageningen: Wageningen University.
- CLO (Compendium voor de Leefomgeving). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1247-Aandeel-grote-vissen-en-visserijdruk.html?i=4-32
- CPB, MNP & RPB (2006). *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag/Bilthoven: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.
- Eerste Kamer (2011). *Verslag van de expertmeeting over het onderwerp Natuurbeleid, georganiseerd door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 14 maart 2011*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010-2011, 32500 XIV.
- ESCAP, UNDP & ADB (2007). *Access to basic services for the poor: the importance of good governance*. Bankok / New York / Manila, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific / United Nations Development Programme / Asian Development Bank.
- Europese Commissie (2010). *Flash Eurobarometer, Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Wave 2*. Brussel: Europese Commissie, Flash EB Series290, maart 2010.
- Europese Commissie (2011). *Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's*. Brussel: Europese Commissie, COM (2011) 244, 3 mei 2011.
- Grevers, A. (2011). 'Drie vragen over Natuurverkenning 2011. Vastgoedsector ziet brood in natuur ondanks én dankzij de crisis op de huizenmarkt.' *Buildingbusiness Duurzaam*, juni 2011: 14-16.
- Hajer, M (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500246001.
- Harms, B. & M.M.M. Overbeek (2011). *Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 237.

- Hendriks, K., I. Geijzendorffer, A. van Teeffelen, T. Hermans, C. Kwakernaak, P. Opdam & P. Vellinga (2010). *Natuur voor iedereen: participeren, investeren en profiteren*. Wageningen, Alterra.
- IUCN (2011). *Biodiversiteit en ecosystemen: kansen voor de topsectoren*. Amsterdam: IUCN, National Committee of the Netherlands.
- Joldersma, R., W. Tamis & A. Guldmond (2010) *B4B: Business for biodiversity*. Culemborg / Leiden. CLM Onderzoek en Advies / Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden.
- Klijn, J.A. (2011). *Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing*. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 239.
- Maas, J., R.A. Verheij & N. Breuning (2009). *State of the art Natuur en Gezondheid. Bijlage 1 bij het advies 'Natuur op Recept'*. Utrecht: Van Zon Advies, Nivel en Novioconsult.
- Melman, Th.C.P., C.M. van der Heide, L.C. Braat & H.A. Udo de Haes (2010). 'Ecosysteemdiensten: nieuw anker voor omgevingsbeleid?' *Landschap* 27(4): 209-219.
- Ministerie van Financiën (2010). *Rapport Brede Heroverweging 2: Leefomgeving en natuur. Ruimte voor leven*. Den Haag: Inspectie van de Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek.
- MNP (2007). *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau, MNP-publicatienummer 500127001/2007.
- Montfort, A.C.P. van, P.C. Schipper, M.G.C. Schouten & E. Takman (2011). 'Duurzaam beheer volgens SBB'. *Landschap* 28(2): 81-87.
- Natuurmonumenten (2011). *Als je van Nederland houdt. Ambities Natuurmonumenten 2011-2015*. 's-Graveland, Natuurmonumenten.
- Oostenbrugge, R. van, Th.C.P. Melman, J.R.M. Alkemade, H.W.B. Bredenoord, P.M. van Egmond, C.M. van der Heide & B. de Knecht (2010). *Wat natuur de mens biedt*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500414002.
- PBL (2008). *Natuurbalans 2008*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500402008.
- PBL (2010a). *Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500414003.
- PBL (2010b). *Mogelijke bijdrage van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid aan het halen van beleidsdoelen voor milieu, natuur en landschap*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500255002.
- PBL (2010c). *Balans van de leefomgeving*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500206001.
- PBL & CPB (2010). *Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van Leefomgeving en Natuur*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving; Den Haag: Centraal Planbureau.
- PBL (2011a). *Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 500169001.
- PBL (2011b). *Vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: effecten op biodiversiteit in landbouwgebieden op EU schaal*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500136005.
- PBL (te verschijnen). *Natuurverkenning 2010-2040: achtergrondrapport*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 500414009.

- Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2011). *Lange termijn verkenning Zuidwestelijke Delta. Probleemanalyse fase 1. Opgaven en verkenning van oplossingsrichtingen 2011-2050-2100*.
- Reid, W.V., H.A. Mooney, A. Cropper et al. (2005). *Ecosystems and Human well-being Synthesis. A report of the Millennium Ecosystem assessment*. Washington DC: Island Press. ISBN 1-59726-040-1.
- RLG (2009). *Koraalriffen in Nederland. Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid op de BES-eilanden*. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied, publicatie RLG 09/04.
- RPB (2003). *Landelijk wonen*. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Taskforce Biodiversiteit & Natuurlijke Hulpbronnen (2011). *Groene groei. Investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*.
- Visser, J. de (2009). *De invloed van Natuurperspectieven op het beleid. Een evaluatie van de invloed van natuurperspectieven op het Nederlandse natuurbeleid in de periode van 1975 tot nu toe*. Amsterdam: Faculteit der Aard- en Levenswetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam. MSc Environment and Resource Management '08-'09, researchproject 468017.
- Werkgroep IBO-natuur (2010). *Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur*. Den Haag: Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2008-2009 nr. 2.
- Westhoek, H.J., R. van Oostenbrugge, A. Faber, A.G. Prins & D.P. van Vuuren (2011). *Voedsel, biodiversiteit en klimaatverandering. Mondiale opgaven en nationaal beleid*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500414004.
- Wieringa K. & R. van Oostenbrugge (2010). 'Vloek of zegen? Herijking van het natuurbeleid.' *Landschap* 27(4): 227-233.

Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap

Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2012

ISBN: 978-90-78645-88-7
PBL-publicatienummer: 500414008

Contact

Rijk.vanOostenbrugge@pbl.nl
Petra.vanEgmond@pbl.nl

Auteurs

Rijk van Oostenbrugge, Petra van Egmond,
Ed Dammers, Arjen van Hinsberg (allen PBL);
Dick Melman, Janneke Vader, Wim Wiersinga
(allen WUR)

Supervisor

Keimpe Wieringa

Projectsecretariaat

Thelma van den Brink

Met bijdragen van

Willem van der Bilt, Hendrien Bredenoord,
Frank van Gaalen, Lotty Nijhuis, Peter van
Puijenbroek, Tonnie Tekelenburg, Rick
Wortelboer (allen PBL), Joep Dirx, Floris
Groenendijk, Irma Jorritsma, Bart de Knegt
(allen WUR), Frans Sijtsma (RUG), Wim Dijkman
(CLM)

Met dank aan

Het projectteam dankt de klankbordgroep
bestaande uit Barto Piersma (EL&I), Henk de
Jong (EL&I), Renske Peters (I&M), Cees Moons
(I&M), Herman Stolwijk (CPB), Bart van Nierop
(Financiën) en Paul Hinssen (WUR) voor hun
kritische beschouwingen en adviezen.
Verder is dankbaar gebruik gemaakt van de
commentaren van vele interne en externe
meelezers, de inbreng van de geïnterviewden
en deelnemers aan de scenarioworkshops
gedurende de looptijd van het project.

Figuren

Beeldredactie PBL

Omslagfoto's

Buitenbeeld/René Visser (linksboven)
Hollandse Hoogte/Argus Schroeder
(rechtsboven)
Hollandse Hoogte/Jakob Helbigen (linksonder)
Hollandse Hoogte/Siebe Swart (rechtsonder)

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL, Den Haag

Opmaak

Martin Middelburg,
Uitgeverij RIVM, Bilthoven

Druk

Van Deventer, 's-Gravenzande

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl
onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.
Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL
(2012), *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*, Den Haag:
Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische
beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit
van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties
waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn
onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Na twee decennia van relatieve rust is het natuurbeleidsveld op drift. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de bezuinigingen op het rijksbudget, om een verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk en natuurbeleid, en om het bevorderen van marktwerking en burgerparticipatie in het natuurbeheer.

Natuurbeleid. Waar is dat eigenlijk voor nodig?

In deze *Natuurverkenning* probeert het PBL het denken over natuur en landschap van nieuwe invalshoeken te voorzien. Wat kan de samenleving met natuur?

Wat wil de samenleving ermee? Daarvoor is onder andere gekeken naar de 'drijfveren' die mensen hebben om zich met natuur en landschap bezig te houden. In deze studie vormen ze de basis van vier kijkrichtingen voor 2040:

Vitale natuur, Beleefbare natuur, Functionele natuur en Inpasbare natuur. Deze toekomstbeelden schetsen een bandbreedte tussen behoud en benutten van natuur.

Ze laten zien dat natuur en landschap in de samenleving op verschillende manieren kunnen worden gebruikt en gewaardeerd. De kijkrichtingen maken ook duidelijk dat natuurbeleid ertoe doet. Voor het natuurbeleid is er een breed palet aan mogelijkheden en opgaven, en staan verschillende partijen aan de lat. Aan de overheid de taak een lijn uit te zetten en om keuzes te maken.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Januari 2012