



Planbureau voor de Leefomgeving

# NAAR EEN BREDER GEDRAGEN NATUURBELEID IN NEDERLAND

Essay

**Frank van Dam, Leo Pols, Machteld Schoonenberg, Clara Veerkamp**

**April 2024**

PBL

## Colofon

### **Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5087

## Contact

Frank.vandam@pbl.nl

## Auteurs

Frank van Dam, Leo Pols, Machteld Schoolenberg, Clara Veerkamp

## Met dank aan

Met dank aan Rob Alkemade, Bas Arts, Bram Bregman, Ton Dassen, Arjen van Hinsberg, Astrid Martens, Alexandra Tisma (allen PBL), Riyan van den Born (Radboud Universiteit), Joep Dirx (WUR-WOT), Petra van Egmond (Ministerie van LNV), Jelle Troelstra (Ministerie van LNV/Ministerie van EZK) en Corine de Zeeuw (Ministerie van BZK) voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit essay.

## Supervisie

Ton Dassen

## Redactie figuren

Beeldredactie PBL

## Eindredactie bevindingen

Uitgeverij PBL

## Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Dam, F. van, L. Pols, M. Schoolenberg & C. Veerkamp (2024), Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland, 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 wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Bevindingen: Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland</b>    | <b>5</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>8</b>  |
| 1.1 Een urgente opgave  | 9         |
| 1.2 Leeswijzer  | 10        |
| <b>2 Waarden van natuur en landschap</b>                                  | <b>11</b> |
| 2.1 Waarden van natuur  | 11        |
| 2.2 Waarden van het landschap   | 13        |
| 2.3 Natuur en landschap   | 14        |
| 2.4 Waarden van natuur in beleid  | 15        |
| <b>3 Waarden van natuur in historisch perspectief</b>                     | <b>17</b> |
| 3.1 1967-1985: van natuurbehoud en natuurbeheer naar natuurontwikkeling   | 19        |
| 3.2 1986-1999: naar een Ecologische Hoofdstructuur                        | 22        |
| 3.3 2000-2019: erkenning en integratie van verschillende natuurwaarden    | 25        |
| 3.4 2020-2022: stikstofdepositie en toenemende juridisering               | 28        |
| 3.5 Terugblik op de ontwikkeling van het natuurbeleid tot 2022            | 29        |
| <b>4 Provinciale Omgevingsvisies nader beschouwd</b>                      | <b>31</b> |
| 4.1 Noord   | 31        |
| 4.2 Oost  | 33        |
| 4.3 West  | 34        |
| 4.4 Zuid  | 35        |
| 4.5 Een wisselend beeld   | 37        |
| <b>5 Naar een Nationaal Programma Landelijk Gebied en een Nota Ruimte</b> | <b>39</b> |
| 5.1 Het NPLG in drie documenten   | 39        |
| 5.2 RO-beleid: naar een nieuwe Nota Ruimte                                | 42        |
| <b>6 Slotbeschouwing: naar een breder gedragen natuurbeleid</b>           | <b>44</b> |
| 6.1 Natuur in beleid  | 44        |
| 6.2 Een breder natuurbeleid   | 47        |
| <b>Literatuur</b>   | <b>50</b> |
| <b>Bijlagen</b>   | <b>57</b> |
| Bijlage 1: Lijst van geanalyseerde beleidsdocumenten                      | 57        |
| Bijlage 2: Lijst van gezochte sleutelwoorden                              | 59        |

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Bevindingen: Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland

- De natuur in Nederland staat er niet goed voor. Ondanks beleidsinspanningen zijn internationaal afgesproken doelen nog niet in zicht. De opgave die er ligt vereist niet alleen maatregelen, maar ook een brede betrokkenheid van verschillende maatschappelijke partijen. Er is echter, ondanks een toenemend aantal maatschappelijke initiatieven ter versterking van de natuur, een risico dat het draagvlak voor het natuurbeleid onder druk komt te staan. Dit komt doordat het beleid onvoldoende aandacht heeft voor de verschillende manieren waarop mensen natuur waarderen.
- In beleidsnota's en -documenten, ook in recente zoals die van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), ligt de nadruk op natuurbescherming die nodig is vanwege de Europese verplichtingen. Hierbij gaat het om zogenoemde *intrinsieke waarden* van natuur: natuur heeft waarden op zichzelf, onafhankelijk van de mens. Het beleid is gericht op de bescherming van specifieke planten- en diersoorten en bijzondere habitats die van groot belang zijn voor het behoud van de biodiversiteit. Dit is vastgelegd in de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR) van de EU.
- Recentelijk is er in het natuurbeleid ook aandacht voor een andere waarde van natuur, namelijk die van een natuur die nuttig is voor de mens. Natuur wordt gezien als een bron van allerlei zaken die mensen nodig hebben, zoals voedsel, bouwmaterialen en water, of als een leverancier van nuttige diensten, zoals het reguleren van het klimaat of zuiveren van de lucht. Natuur heeft dan zogenoemde *instrumentele waarden*; ze levert 'ecosysteemdiensten' en draagt zo bij aan de brede welvaart van mens en maatschappij.
- Maar voor veel mensen heeft natuur ook heel andere functies, waarden en betekenissen. Mensen kunnen zich verbonden voelen met de natuur, gehecht zijn aan een park of bos in hun omgeving, ze vinden spirituele betekenis in de natuur of putten inspiratie uit de schoonheid ervan. Natuur is daarmee een onderdeel van de individuele en collectieve identiteit van mensen. Dat mensen natuur op die manier ervaren blijkt bijvoorbeeld uit felle protesten tegen het kappen van bomen of tegen de verbreding van een snelweg langs een natuurgebied. Ook de verschillende kleine initiatieven van burgers, zoals het ophangen van nestkastjes, het vergroenen van de buurt, of het neerzetten van een bijenhotel, duiden op betrokkenheid bij de natuur. In het huidige natuurbeleid is onvoldoende aandacht voor deze zogenoemde *relationele waarden* die mensen aan natuur hechten. Een natuurbeleid dat veel meer dan nu weerspiegelt dat mensen de natuur op verschillende manieren waarderen, heeft een veel grotere kans op acceptatie en draagvlak.
- Daarvoor kan het natuurbeleid lessen trekken uit het ruimtelijkeordeningsbeleid. In tegenstelling tot in het natuurbeleid wordt er in ruimtelijkeordeningsnota's en provinciale omgevingsvisies wel veel aandacht besteed aan de relatie van mensen met het hen omringende landschap; het gaat dan om de belevingswaarde, identiteit en cultuurhistorische betekenis van het landschap. Voor veel mensen zijn 'natuur' en 'landschap' één. Door het natuurbeleid te verbinden met het landschapsbeleid krijgen de relationele waarden van natuur én landschap

een plek in het natuurbeleid. Daarmee kan het maatschappelijk draagvlak voor en de betrokkenheid bij het natuurbeleid worden vergroot.

- Aandacht voor deze ‘zachte’, relationele waarden van natuur hoeft niet ten koste te gaan van de harde, wettelijke verplichtingen van het natuurbeleid. Integendeel, de juridische legitimiteit van het beleid kan juist worden versterkt als de maatschappelijke legitimiteit ervan ook is gewaarborgd. De relationele waarden van natuur en landschap kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale en gemeentelijke omgevingsverordeningen. Om die legitimiteit verder te versterken is het van belang om ook de instrumentele waarden (het nut) van natuur breder bekend te maken bij het grote publiek. De diensten die de natuur levert kunnen bovendien worden verbonden met beleid voor klimaatadaptatie en -mitigatie, circulaire economie (incl. landbouw), energie, verstedelijking, brede welvaart en volksgezondheid, in de vorm van bijvoorbeeld groen-blaue dooradering tot in de stad, de aanleg van nieuwe bossen en natuurinclusieve landbouw.
- Het belang van natuur, de verschillende waarden daarvan en de legitimiteit van het natuurbeleid wordt dan onderwerp van een veel bredere maatschappelijke discussie, wat kan leiden tot meer betrokkenheid en draagvlak in de samenleving. Pas bij een maatschappelijk besef van dat bredere belang van de natuur, kan een zinvolle definitie en meervoudige (vanuit drie waardenperspectieven) invulling van het concept 'basiskwaliteit natuur' plaatsvinden, worden toegewerkt naar een veerkrachtig, biodivers ecosysteem, en het pad worden ingeslagen naar een natuurinclusieve samenleving.

# VERDIEPING

# VERDIEPING

# 1 Inleiding

Protest in Noord-Holland. In het duingebied ten noorden van Bergen aan Zee zullen in opdracht van de provincie zo'n 13.000 bomen worden gekapt. Het naaldbos moet verdwijnen om de duinen daar weer aan het stuiven te krijgen, verzuring van de bodem tegen te gaan en zo de inheemse biodiversiteit te vergroten, zo stelt de Duinbeheerder PWN. Maar de voorgenomen bomenkap heeft geleid tot groot protest van zowel de Duinstichting als van de lokale bevolking. De tegenargumenten benadrukken het belang van het bos voor de bezoekers en bewoners van het gebied ("we strijden ook voor de bezoekers van het gebied die genieten van de bossen, de luwte, schaduw en geur" en "de bewoners houden van het bos en willen het niet kwijt"). Verder ziet de Duinstichting ook een andere rol van de mens in relatie tot natuurontwikkeling ("De natuur hoeft niet geholpen te worden, die kan zichzelf bedruipen") dan de PWN (de bomen moeten juist gekapt worden om de natuur te herstellen).

De protesten en argumenten in Noord-Holland zijn vergelijkbaar met die in Overijssel, waar wordt geprotesteerd tegen een voorgenomen bomenkap op de Sallandse Heuvelrug. Ook daar zullen delen van huidig natuurgebied omgezet worden van bos naar stuifzand en heide. Ook in Overijssel lijken de argumenten vóór de bomenkap vooral beargumenteerd vanuit ecologische redenen: biodiversiteitsherstel. Volgens lokale betrokkenen worden verschillende instrumentele en relationele waarden echter onvoldoende meegewogen. Zij stellen dat het bos belangrijk is voor de opslag van CO<sub>2</sub> en het bos onderdeel is van het dagelijkse leven en de leefomgeving van de lokale bevolking, en een vertrouwd gebied waar gewandeld wordt en kinderen en honden worden uitgelaten. Ook vragen ze aandacht voor specifieke bosflora en -fauna.

Vanuit een oogpunt van maatschappelijk draagvlak voor en betrokkenheid bij het natuurbeleid zijn het twee fascinerende cases, aangezien hier zowel de verscheidenheid aan natuur op zichzelf (een intrinsieke waarde van natuur), als het gebruik van de natuur door de mens (een instrumentele waarde) en de harmonieuze verbondenheid van de mens met de natuur (een relationele waarde) ter discussie staan, waarden die soms met elkaar zijn verweven, maar soms ook met elkaar op gespannen voet kunnen staan (zie ook De Haas et al. 2019).

In deze twee cases komt ook naar voren dat er een spanning kan bestaan tussen (doelen van) het natuurbeleid en (doelen van) het klimaatbeleid, waarbij in deze gevallen bomen worden gekapt om de biodiversiteit te herstellen, en tegelijkertijd op landelijk niveau wordt gestreefd naar een toename van het areaal bos met het oog op de opslag van CO<sub>2</sub>. Bovendien hebben dergelijke ingrepen consequenties voor het ervaren en vertrouwde landschap waarin mensen en gemeenschappen wonen, waar ze hun (vrije) tijd doorbrengen en waar ze voor zorgdragen. Dit alles leidt soms tot (lokaal) onbegrip, verwarring en protest (zie ook Buijs & Van der Molen 2004; Buijs et al. 2020; De Haas et al. 2019; Kuindersma 2020).

In dit essay verkennen we in hoeverre er in het natuurbeleid, en het aanpalende het omgevingsbeleid (voorheen ruimtelijke ordeningsbeleid) en plattelandsbeleid – in het bijzonder het Nationaal Programma Landelijk Gebied – aandacht bestaat voor de verschillende waarden die kunnen worden toegekend aan de natuur (en het landschap), en dan met name in welke mate in het beleid aandacht bestaat voor de relationele waarden van natuur: de culturele, emotionele of zelfs spirituele en wederkerige verbondenheid van de mens met de natuur en het landschap om hen heen.



## 1.1 Een urgente opgave

In Nederland is sprake van een urgente, meervoudige opgave. Klimaatverandering dwingt tot adaptatie, mitigatie en een energietransitie, en ook de problematische relatie tussen landbouw en natuur vraagt om afgewogen keuzes in de aard en intensiteit van het ruimtegebruik. De schaalvergroting en intensivering van de landbouw hebben negatieve gevolgen gehad voor de kwaliteit van water, bodem en lucht, en daarmee voor de natuur en het landschap in Nederland. En ondanks een complex van nationale en internationale regels en afspraken op het gebied van klimaat, milieu en natuur, stagneert de beoogde verbetering van de milieukwaliteit en biodiversiteit (PBL 2020, 2021, 2023a). De stikstof- en fosfaatbelasting is in veel natuurgebieden en watersystemen te hoog voor een duurzaam ecologisch herstel, en de agrobiodiversiteit en bodemkwaliteit, die de landbouwproductie zou kunnen ondersteunen, neemt sterk af (Ecologische Autoriteit 2024; PBL 2020, 2023a; PBL, WUR & RIVM 2024; Sanders et al. 2020; Vink et al. 2020). De natuur in Nederland staat er slecht voor.

De achteruitgang van de biodiversiteit leidt ook tot een aantasting van ecosystemendiensten. Ecosystemendiensten zijn bijdragen van de natuur aan de samenleving, zoals het leveren van voedsel, de bestuiving van voedselgewassen door insecten, het reguleren van het klimaat, de zuivering van water en lucht of het bieden van fysieke en mentale gezondheidsvoordelen door contact met de natuur (IPBES 2019, 2022; Sanders et al. 2020). De geringe kwaliteit en hoeveelheid natuur in de dagelijkse leefomgeving verslechtert de relatie die mensen met de natuur om zich heen hebben, en ondermijnt daarmee mogelijk ook het bewustzijn en de zorg die ze ervoor willen dragen (Alcok et al. 2020; Richers et al. 2022). Met andere woorden, niet alleen de intrinsieke waarden maar ook de instrumentele en relationele waarden van de natuur staan onder druk. Er is daarbij ook sprake van een zogeheten *shifting baseline syndrome* (Pauly 1995) waarbij streefbeelden en referentiekaders (ervaringen en -herinneringen) ten aanzien van natuur en landschap van generatie op generatie eroderen. Argeloo (2022) spreekt van 'natuuramnesie'. "We ervaren het natuurbeeld uit onze kindertijd als de norm, zo is het en zo was het, en hebben zo goed als geen idee over hoe de natuur er voor die tijd uitzag."

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is erop gericht om met een gebiedsgerichte aanpak ervoor te zorgen dat de opgaven met betrekking tot natuur, water, klimaat en bodem in het landelijk gebied worden aangepakt en de hierover internationaal afgesproken doelen worden gerealiseerd. In de Europese Unie zijn die doelen voornamelijk vastgelegd in de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR), Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Europese Landschapsconventie<sup>1</sup>; in mondiaal verband in onder andere het Biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity, CBD), het Klimaatverdrag van Parijs en de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde naties. Veel van die doelen zijn in Nederland nog (ver) buiten bereik (zie bijvoorbeeld PBL 2023a) en het NPLG is erop gericht deze urgente, meervoudige opgave te adresseren (zie LNV, IenW & BZK 2022a, 2022b, 2023) en de doelen met betrekking tot natuur, water, klimaat en bodem dichterbij te brengen.

Het NPLG kan in zekere zin worden gezien als de opvolger van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. In dat beleidsprogramma, dat liep van 2018 tot 2021, werd beoogd om – eveneens gebiedsgericht – een brede transitie naar een 'economisch vitaal, ecologisch duurzaam en

---

<sup>1</sup> De Europese Landschapsconventie is van de Raad van Europa, en heeft veel minder doorzettingskracht dan de EU-richtlijnen (zie ook PBL 2019).

leefbaar platteland' te stimuleren (voor een evaluatie van dit programma, zie PBL & VU Athena Instituut 2021). In het NPLG ligt de focus vooral op de ecologische duurzaamheid en staan de biofysische c.q. ecologische doelen (biodiversiteit, water, bodem, klimaatadaptatie en -mitigatie) voorop (zie ook Boezeman et al. 2024). Daarmee lijken vooral de intrinsieke waarden en (in mindere mate) de instrumentele waarden van natuur centraal te staan, en lijken de relationele waarden van natuur vooralsnog buiten beeld te blijven. Dit zou kunnen leiden tot een afname van het draagvlak voor het (huidige) natuurbeleid omdat bepaalde ingrepen of vormen van natuurbeheer niet worden begrepen, zoals het kappen van bomen om een specifiek natuurdoel te bereiken (zie inleiding).

Dit laatste wordt nog eens versterkt door de juridisering van het natuurbeleid. Rechtszaken over natuurbehoud en -herstel (bijvoorbeeld ten aanzien van stikstof) zijn zeer technisch en worden ook als zodanig benaderd in de media. Voor veel mensen heeft 'dit natuurbeleid' weinig te maken met 'hun natuur'. Daarmee komt de legitimiteit van het natuurbeleid onder druk. Dat brengt ons tot de aanname dat in het natuurbeleid met alle drie waardenperspectieven op natuur rekening zou moeten houden en dat het natuurbeleid daarmee ook herkenbare, relationele ankers krijgt in de samenleving. Als de relationele waarden van natuur in het beleid ontbreken of niet worden herkend door de burger, dan vermindert de maatschappelijke betrokkenheid en vervolgens de maatschappelijke en politieke legitimiteit (zie ook Chan et al. 2016; Buijs & Boonstra 2020; Mathijssen et al. 2020) van het natuurbeleid.

In dit essay willen we deze aanname verder uitwerken. We reflecteren daarbij op de bestaande documenten van het NPLG (de *Startnotitie*, het *Ontwikkeldocument* en het *Ontwerp*) en het bredere omgevingsbeleid, en plaatsen dit in het historische perspectief van het Nederlandse natuurbeleid, landschapsbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen 50 jaar. In dit essay stellen we drie vragen: **Vanuit welke waarden (intrinsieke, instrumentele of relationele waarde) met betrekking tot natuur en landschap is in het recente verleden het natuur- en landschapsbeleid geformuleerd? Welke waarden staan in het huidige NPLG en omgevingsbeleid centraal? En wat betekent dit voor het maatschappelijke en politieke draagvlak van het huidige natuurbeleid?**

## 1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de verschillende waarden van natuur en landschap: de intrinsieke waarden, de instrumentele waarden en de relationele waarden. In hoofdstuk 3 werpen we een blik op het natuurbeleid, landschapsbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen halve eeuw (1967-2024). Hierbij onderzoeken we vanuit welke van deze waarden het beleid in de afgelopen vijf decennia is ontwikkeld en toegepast (welke ambities worden genoemd en welk beleid wordt geformuleerd). In hoofdstuk 4 en 5 verschuift onze aandacht naar het huidige beleid. In hoofdstuk 4 bespreken we het provinciale omgevingsbeleid. Het natuurbeleid en landschapsbeleid valt immers onder de verantwoordelijkheid van de provincies. In hoofdstuk 5 bespreken we de meest recente beleidsdocumenten zoals die vanuit het Rijk in het kader van het NPLG en het bredere omgevingsbeleid zijn verschenen. In het afsluitende hoofdstuk 6 reflecteren we op dit geheel en doen we een aanzet tot een nieuw en breder ingestoken natuurbeleid.

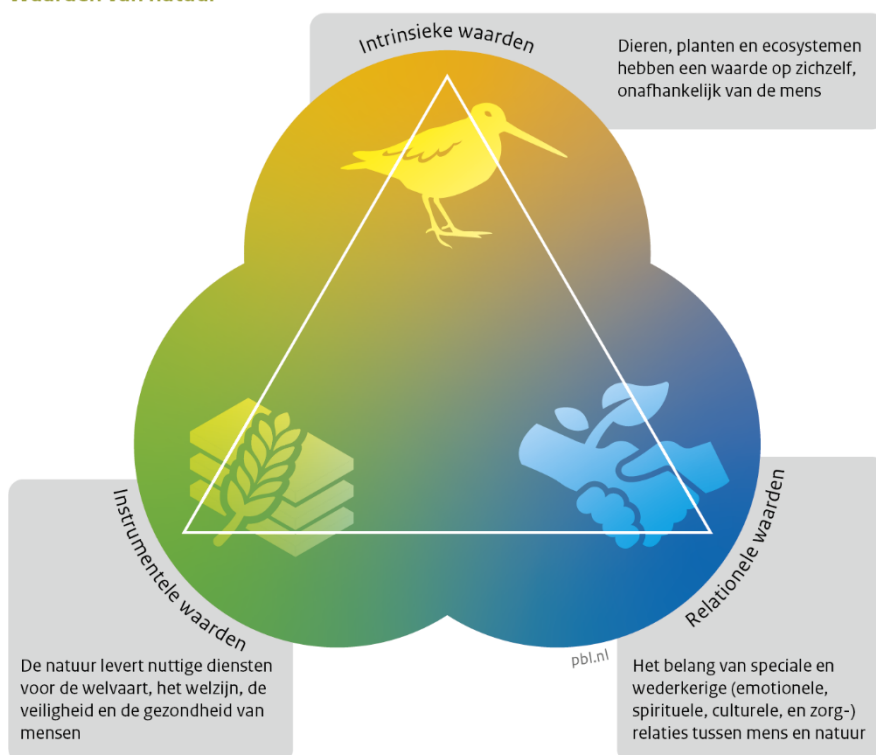
## 2 Waarden van natuur en landschap

### 2.1 Waarden van natuur

Mensen begrijpen, beschouwen en waarderen de natuur op veel verschillende manieren. In het internationale discours over de waarden van natuur wordt een onderscheid gemaakt vanuit drie verschillende perspectieven: de intrinsieke, de instrumentele en de relationele waarden van natuur (IPBES 2023; Pereira et al. 2020; zie ook Anderson et al. 2022; PBL 2018) (Figuur 1). Deze kunnen worden gezien als drie hoekpunten van een spectrum van waarden voor natuur die kunnen overlappen, naast elkaar kunnen bestaan en in verschillende verhoudingen te vinden zijn in de praktijk: van het informele leven van alledag tot en met het formele natuurbeleid. Het erkennen van deze drie perspectieven is van belang om met elkaar nauwkeuriger en minder normatief over natuur en natuurbeleid te spreken. Het betrekken van alle drie verschillende waarden (waardenperspectieven) bevordert bovendien de legitimiteit van het natuurbeleid en de kwaliteit van de besluitvorming daarover (Pascual et al. 2023).

**Figuur 1: Waarden van natuur**

#### Waarden van natuur



Bron: Gebaseerd op IPBES 2023

De *intrinsieke waarden* van natuur benadrukken de inherente waarde van ‘anders-dan-menselijke wezens’, natuurlijke entiteiten zoals dieren, planten en ecosystemen, onafhankelijk van het nut of

belang dat ze voor mensen kunnen hebben (Himes et al. 2024). Dit perspectief, waarin de natuur een eigen bestaansrecht heeft, is geworteld in ethische overwegingen en morele argumenten en in een pleidooi voor het respecteren en beschermen van natuurlijke ecosystemen en soorten omwille van zichzelf: 'nature for nature' (IPBES 2022, 2023; Pereira et al. 2010). De kern van het huidige natuurbeleid weerspiegelt het concept van de intrinsieke waarden, denk bijvoorbeeld aan het beschermen van bedreigde soorten of habitats in de Vogel- en de Habitatrictlijn. Het benadrukken van intrinsieke waarden wordt als essentieel beschouwd om de motivatie van mensen voor natuurbehoud in stand te houden en te stimuleren (Batavia & Nelson 2017; Polasky et al. 2012). Een beroep doen op de intrinsieke waarden van de natuur kan helpen om natuurbescherming te legitimeren en het succes van het natuurbeleid te vergroten (O'Connor & Kenter 2019).

De *instrumentele waarden* van natuur betreffen het belang van natuur als middel om een menselijk doel te bereiken (Himes et al. 2024). In dit perspectief dient de natuur en de natuurlijke processen als bron van onder andere voedsel, bouwmaterialen, water en medicijnen of zorgt de natuur voor een leefbare omgeving voor de mensheid, bijvoorbeeld door het reguleren van het klimaat of zuiveren van water en lucht. Vaak wordt hier gesproken over zogeheten ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal of zelfs natuur-gebaseerde oplossingen (*nature-based solutions*), waarbij maatregelen om (semi-)natuurlijke ecosystemen te beschermen, beheren of herstellen, samenvallen met of helpen bij oplossingen voor andere maatschappelijke (sociale, economische) problemen of omgevingsvraagstukken<sup>2</sup>. Dergelijke maatregelen zijn niet allen goed voor de biodiversiteit maar leveren vooral 'nuttige' bijdragen aan de brede welvaart, het welzijn en de gezondheid van mensen: 'nature for society' (Pereira et al. 2020; IPBES 2022). Vanuit dit perspectief draagt de mens een verantwoordelijkheid om te zorgen voor goed functionerende ecosystemen, niet alleen vanuit moreel of ethisch perspectief maar ook vanuit een beherende verhouding, in het besef dat de natuur de mens kan dienen, of zelfs essentieel is in het voortbestaan van de mens, nu en in de toekomst (rentmeesterschap).

*Relationele waarden* zijn niet aanwezig in dingen, maar komen voort uit de diepgaande relaties en morele verantwoordelijkheid jegens hen (Chan et al. 2016). De relationele waarden van natuur verwijzen naar de betekenisvolle en vaak wederkerige relaties van mensen met de natuur (van specifieke soorten tot specifieke natuurlijke landschappen of ecosystemen) en via de natuur tussen mensen (sociale binding, sociale gemeenschappen) (Himes et al. 2024). Mensen voelen zich emotioneel verbonden met, of geworteld in de natuur, vinden spirituele betekenis in de natuur, putten inspiratie uit de schoonheid ervan, en/of willen – alleen of samen – zorgen voor de natuur. Relationele waarden betreffen het belang van de verbondenheid met de natuur voor een goed en zinvol leven, en benadrukt het behouden van culturele erfgoederen en tradities met betrekking tot de natuur. Dit perspectief erkent dat natuur niet alleen een externe bron van hulpbronnen en 'diensten' is, maar een integraal en wezenlijk onderdeel is van de individuele en collectieve identiteit van mensen: 'nature as culture', 'one with nature' (IPBES 2022, 2023; Pereira et al. 2020; zie ook Anderson et al. 2022). Het zorgdragen van de mens voor de natuur is verbonden met het besef dat de natuur ook zorgdraagt voor de mens; het betreft een gelijkwaardige, wederkerige

---

<sup>2</sup> *Nature based solutions* hebben daarbij dus een bredere scope dan ecosysteemdiensten. Het gaat daarbij in brede zin om het verbeteren van de levenskwaliteit van mensen, niet alleen van hun omgevingskwaliteit of welvaart, maar ook van hun sociale en individuele welbevinden, door behoud en versterking van de biodiversiteit. Die bredere scope is vooral zichtbaar in het internationale discours en de internationale literatuur. In Nederland wordt dit concept vooralsnog wat smaller benaderd.

relatie en omvat emotionele, spirituele, culturele en esthetische banden met, en beleving van de natuur. Die beleving is op te vatten als 're-creatie', in de oorspronkelijke betekenis van het woord (her-scheppen, her-stellen) en is sterk verbonden met een bepaalde plaats of landschap (*place-based recreation*). In dit verband bestaat er een zekere overlap met de instrumentele waarden van natuur in termen van natuurbeleving en vrijetijdsbesteding ('groene' recreatie).

De relationele waarden lijken zowel in het natuurbeleid als in het dagelijkse discours over de natuur onderbelicht, maar komen bijvoorbeeld tot uiting in felle protesten tegen het kappen van bomen in natuurgebieden, langs doorgaande wegen of in de stad, tegen de bouw van windparken in zee of windmolens op land, of tegen het 'teruggeven aan de natuur' van agrarische polders; protesten door lokale bewoners en liefhebbers van deze gebieden, die hun eigen identiteit en die van hun gemeenschap verbonden zien met deze natuur of landschappen. In de formulering en totstandkoming van een breder gedragen natuurbeleid is het rekening houden met deze relationele waarden essentieel (Chan et al. 2016). Relationele waarden blijken dan ook een sterkere drijfveer te zijn voor betrokkenheid bij en acties voor natuur dan instrumentele en intrinsieke waarden. Relationele waarden bieden ook een perspectief voor beleidsmakers om met burgers (weer) in gesprek te gaan (Chan et al. 2016; Mattijssen et al. 2020). Door het verwoorden van het idee dat een specifieke plek, een bos, dier, habitat, landschap of landschapselement, van wezenlijk belang is voor mensen, bijvoorbeeld vanuit hun ervaringen in het verleden of bindingen uit hun jeugd, zou natuurbeleid weerklank bij een veel breder publiek kunnen bieden (Mattijssen et al. 2020; Anderson et al. 2022). Dit zou nog met natuureducatie, bijvoorbeeld al vanaf de basisschool kunnen worden bevorderd. Wat bij deze relationele waarden essentieel is, is dat het object van die relatie niet vervangbaar is (zoals bij de instrumentele waarden wel het geval is) (Mattijssen et al. 2020; Himes et al. 2024; zie ook Buijs & Van der Molen 2004). Relationele waarden kunnen individueel worden ervaren, maar ook gemeenschappelijk, en kunnen cultureel, sociaal, religieus en/of spiritueel van aard zijn. De relationele waardering is daarmee een complex geheel dat ook kan veranderen: de grootschalige natuurontwikkeling in de uiterwaarden betekende bijvoorbeeld een enorme verandering van het landschap, maar de nieuwe situatie wordt inmiddels door veel mensen gewaardeerd. Daar gaat tijd overheen, men went eraan en gaat het zelfs waarderen (Buijs 2004).

## 2.2 Waarden van het landschap

Wat betreft het landschap geldt dat een vergelijkbaar onderscheid in intrinsieke, instrumentele en relationele waarden enigszins problematisch is. Immers, het landschap en daarmee ook de intrinsieke en instrumentele waarden daarvan, is per definitie 'in the eye of the beholder': er is geen landschap, en daarmee geen waarde van dat landschap, zonder menselijke ervaring. Het landschap heeft daardoor altijd een relationele, culturele connotatie (zie bijvoorbeeld Kolen 2005; Schama 1995; PBL 2019). Dat geldt zowel voor haar *intrinsieke waarden* – de ecologische, geologische en (fysisch- en sociaal-) geografische kenmerken die een landschap onderscheidend of misschien zelfs uniek maken, als voor haar *instrumentele waarden*: de specifieke voordelen of diensten die bepaalde fysieke of ecologische eigenschappen van dat landschap bieden<sup>3</sup>. In het landschaps- en RO-beleid wordt dan ook vooral gerefereerd aan de *relationele waarden* van het landschap: de manier waarop mensen het landschap ervaren, waarderen en ermee omgaan; met andere woorden hun relatie en interacties met dat landschap, vanuit het verleden (herkomstwaarde), in het heden

---

<sup>3</sup> Denk bijvoorbeeld aan bodem, reliëf, (opgaande) begroeiing, water, bebouwing.

(belevingswaarde, gebruikswaarde) en in de toekomst (toekomstwaarde). Die relationele waarden omvatten uiteenlopende culturele, historische, spirituele en sociale betekenissen die het landschap heeft voor mensen (zie bijvoorbeeld Ghijssels 2023; Jacobs 2006; Kolen 2005; Schama 1995), en die betekenis heeft effect op de betrokkenheid van mensen bij het landschap, en met de (regionale) identiteit die ze daaraan ontleen. Het gaat hier onder andere om “hoe mensen een landschap ervaren: zien, horen, ruiken, voelen, herinneren en verwachten” (PBL 2019: 24). Sociaal-geografen spreken ook wel van *sense of place*.<sup>4</sup>

De Britse historicus Simon Schama (1995) verklaart zelfs lokale culturen vanuit het landschap waarin mensen leven, en geeft aan dat de mens diepgaand wordt beïnvloed door de omgeving waarin hij verkeert. De Britse filosoof Roger Scruton (2015) hanteert voor die individuele dan wel collectieve verbondenheid met het landschap de term ‘oikophilia’: de liefde voor onze omgeving en ons verlangen om van de wereld een thuis te maken.<sup>5</sup> Scruton beredeneert dat dit verlangen een belangrijke kracht kan zijn in de ondersteuning van het landschaps- en natuurbeleid, en ook in de totstandkoming van allerlei lokale initiatieven ter bescherming van natuur en landschap.

Wel zien we soms een spanning optreden met de waarden van natuur. Nederlandse landschappen zijn al sinds eeuwen intensief en vrijwel volledig voor menselijk gebruik ingezet en aangepast, waarbij instrumentele waarden en doelen de boventoon voerden. Tegelijkertijd is veel van de nu beschermde natuur het resultaat van dat eeuwenlange menselijk gebruik (denk aan heide, blauwgrasland, grienden). In deze zin heeft het historische agrarische gebruik (tot de introductie van kunstmest) juist geleid tot een toename van de biodiversiteit. Daarmee hebben ook agrarische en voormalige agrarische landschappen inmiddels een belangrijke culturele en identiteitswaarde gekregen (PBL 2019). De relationele waarden van het landschap kunnen daarmee groot zijn, zelfs bij door intensief agrarisch gebruik verdwenen natuurwaarden. En, andersom, het beschermen, stimuleren, herstellen en herintroduceren van natuurwaarden, hetgeen gepaard kan gaan met een geleidelijke of snelle, en soms fundamentele verandering van het landschap, kan weer op gespannen voet staan met de relationele waarden die het bestaande landschap voor omwonenden of lokale gemeenschappen hebben. Dat laten de voorbeelden in de inleiding zien, maar bijvoorbeeld ook de protesten tegen de ontpoldering van de Hedwigepolder en de herbestemming van het voorheen agrarische Tiengemeten naar natuurgebied.

## 2.3 Natuur en landschap

Bij het bovenstaande past de opmerking dat in Nederland natuur als een integraal onderdeel van het landschap kan worden beschouwd (zie bijvoorbeeld De Haas et al. 2017; Schouten 2017). Het Nederlandse landschap is bovendien vrijwel volledig door menselijke activiteit gevormd. Zelfs onze natuurgebieden, bossen, duinen en moerassen kunnen grotendeels als gevolg van menselijke ingrepen als cultuurlandschap worden beschouwd. Deze natuurgebieden en natuurlijke elementen worden bovendien hoog gewaardeerd en vormen populaire recreatiebestemmingen, om te wandelen, te fietsen, te varen en te ontspannen. In Nederland wordt dan ook veel belang gehecht aan natuurbehoud en landschapsbeheer. Er zijn tal van natuurbeschermingsorganisaties en overheidsinstanties die zich tegelijkertijd inzetten voor de bescherming en het behoud van natuurlijke habitats, cultuurlandschappen, landschapselementen en natuurlijk en cultureel erfgoed.

---

<sup>4</sup> Jacobs (2006) spreekt van *mindscapes*.

<sup>5</sup> De Chinees-Amerikaanse geograaf Yi-Fu Tuan (1974) sprak van ‘topophilia’.

Natuurbescherming is zelfs gedurende lange tijd een overwegend particulier initiatief geweest. Het waren immers burgers zelf die in 1905 de Vereniging Natuurmonumenten oprichtten. Natuurmonumenten telt momenteel bijna 900.000 leden, hetgeen duidt op een groot publiek draagvlak voor natuur- én landschapsbescherming.

In het professionele en academische discours worden natuur en landschap misschien afzonderlijk beschouwd (zie ook Dirkx 2021), in het populaire (media<sup>6</sup>) en lekendiscours<sup>7</sup> ('de man of vrouw in de straat', de 'gewone burger') zijn natuur en landschap één, of is natuur op zijn minst onderdeel van het landschap (ook in de stad), al is het maar als decor. Sterker nog, zelfs agrarische landschappen met een sterk verschaalde biodiversiteit worden door veel Nederlanders als natuur beschouwd (PBL 2019; Schouten 2017). De term 'landschapspijn' bijvoorbeeld, gemunt door de Friese bioloog Theunis Piersma en geadopteerd door journalist en columnist Jantien de Boer, verwijst naar de pijn die bij mensen wordt veroorzaakt door het verloren gaan van de gevarieerdheid en soortenrijkdom van het agrarische landschap uit hun jeugd (zie De Boer 2017, 2019; PBL 2019). Ook in het concept landschapspijn overlappen landschap en natuur elkaar.

## 2.4 Waarden van natuur in beleid

Het onderscheid in drie waardenperspectieven is, zoals eerder opgemerkt, een middel om met elkaar nauwkeuriger en hopelijk minder (impliciet) normatief over natuur te spreken. Een boer, een bosbouwer, een vogelaar en een recreant hebben een verschillend denkbeeld (voorstelling) bij de waarden van natuur. Bij beleidsmakers en bestuurders gaat het nog een stapje verder dan persoonlijke interesse of denkbeelden: zij vertegenwoordigen een belang en geven daar een gewicht aan. Dan is het cruciaal 'hun' waarden van natuur zuiver te kunnen duiden.

De aandacht in het beleid voor de verschillende waarden van natuur bevindt zich binnen een spectrum dat kan worden gerepresenteerd als de driehoek in figuur 1 (zie boven, zie ook Anderson et al. 2022; IPBES 2022, 2023; Pereira et al. 2020). Die drie waardenperspectieven en de relatieve aandacht voor die drie typen waarden in beleidsdocumenten zijn onderhevig aan verschillende maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen, biofysische ontwikkelingen (zoals klimaatverandering en de afname van de mondiale biodiversiteit) en institutionele ontwikkelingen (regelgeving, internationale afspraken, juridisering van beleid).

Deze ontwikkelingen leiden tot een voortdurende discussie over de *legitimiteit* van het natuurbeleid in de betekenis van 'rechtvaardiging, legaliteit, erkenning en acceptatie van machtsuitoefening' (Buijs & Boonstra 2020). In de literatuur wordt onderscheid gemaakt in *maatschappelijke legitimiteit* (acceptatie en draagvlak in de samenleving voor natuurbeheer en natuurbeleid), *politieke legitimiteit* (hoe oordelen parlement, kabinet en regionale bestuurders over natuurwaarden en hoe vertalen zij dit in beleid) en *juridische legitimiteit* (de geaccepteerde uitvoering van beleid met wetten en regels). Dat laatste is momenteel onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie vanwege de ingewikkelde (en wellicht ineffectieve) juridisering van het natuurbeleid (Buijs, Mattijsen & Boonstra 2020, p. 19-25). De legitimiteit van het natuurbeleid is een continu bewegend krachtenveld rondom deze driehoek van natuurwaarden (zie figuur 2).

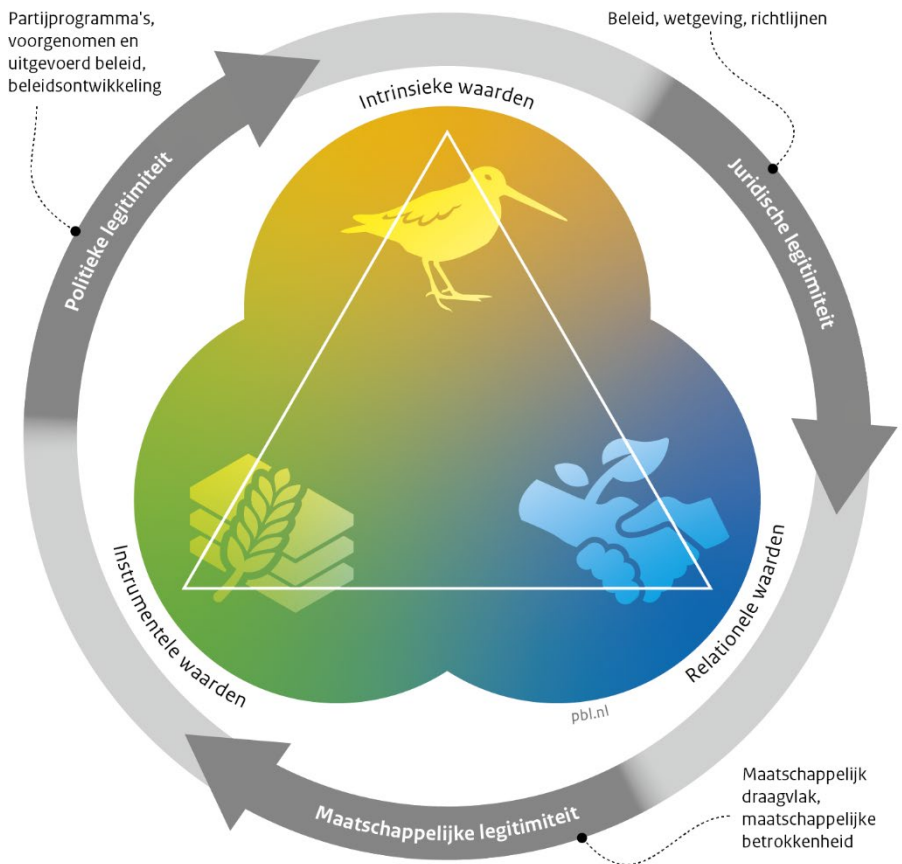
---

<sup>6</sup> Film, televisie, tijdschriften, reclame, et cetera.

<sup>7</sup> Zie voor het onderscheid in deze vier typen discoursen Jones 1995; Van Dam 2002; Van Dam et al., 2003.

**Figuur 2: Waarden van natuur en de legitimiteit van het natuurbeleid**

**Waarden van natuur en de legitimiteit van het natuurbeleid**



Bron: Gebaseerd op IPBES 2023

**Toelichting:** Door de jaren heen is er in het natuurbeleid een wisselende aandacht voor de intrinsieke, instrumentele en relationele waarden van natuur. De legitimiteit van het natuurbeleid heeft eveneens drie dimensies (hoedanigheden) die met elkaar zijn verbonden: maatschappelijk, politiek en juridisch. Waardering van natuur en legitimiteit van beleid zijn in voortdurende interactie.



### 3 Waarden van natuur in historisch perspectief

Het complexe krachtenveld van de legitimatie van beleid in relatie tot de waardering van natuur is, althans zo luidt onze aanname, van invloed op de mate van aandacht die in beleidsdocumenten en het daadwerkelijke beleid ten aanzien van natuur (en landschap) wordt besteed aan de verschillende waarden en betekenissen van natuur (zie ook Buijs et al. 2017; PBL 2012). Dit hebben we getracht te achterhalen door het uitvoerig analyseren van verschillende beleidsdocumenten uit de afgelopen 50 jaar (zie tekstkader 1).

In opeenvolgende beleidsdocumenten van de afgelopen decennia (zie ook figuur 3) zien we hoe in het natuur- en ruimtelijke ordeningsbeleid (RO) de aandacht voor de drie waardenperspectieven op natuur een opvallende ontwikkeling doormaakt. We beschrijven dit aan de hand van de bovengenoemde drie waardenperspectieven en de bijbehorende figuur 2.

#### **Tekstkader 1: Analyse van beleidsdocumenten: methode**

Om de centrale vraag in dit essay te beantwoorden analyseerden we een 25-tal centrale beleidsdocumenten uit de afgelopen 50 jaar natuurbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid. Daarnaast analyseerden we de 12 meest recente provinciale omgevingsvisies. Voor een overzicht van de geraadpleegde beleidsdocumenten verwijzen we naar bijlage 1.

De documenten werden gelezen op het vóórkomen van een 100-tal begrippen en woorden (of delen van woorden) die in verband kunnen worden gebracht met de drie waarden van natuur (en landschap). Door middel van close reading (*open coding*, zie Strauss 1987; Strauss & Corbin 1990) van de beleidsdocumenten werden die termen gezocht en in hun tekstuele context beschouwd en geduid. Daarnaast werd gezocht naar passages in de documenten die impliciet of expliciet een uitspraak doen over (het belang van) de drie verschillende waarden van natuur. Voor een overzicht van de gezochte termen en begrippen wordt verwezen naar bijlage 2. De interpretaties zijn uiteraard de onze.

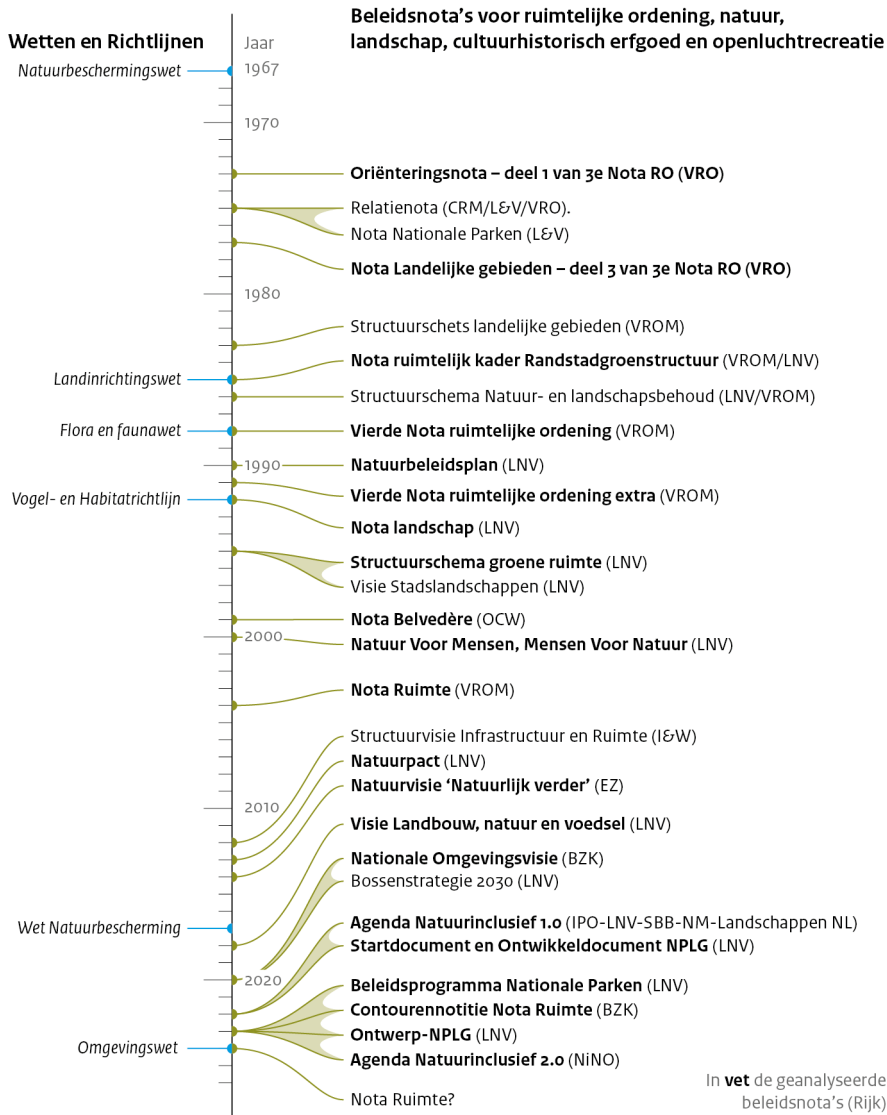
De relevante nota's vatten we samen in onderstaande 'tijdlijn' (Figuur 3). De 'sleuteldocumenten' zijn hier in vet aangegeven. Al deze 'sleuteldocumenten' zijn door minstens twee van ons auteurs gelezen en geïnterpreteerd.

We maken onderscheid tussen Beleidsnota's en Nota's voor de Ruimtelijke Ordening (RO) van Nederland. Beleidsnota's gaan over sectoraal beleid voor onder meer natuur, landschap, cultuurhistorie, bos en openluchtrecreatie. Nota's voor de Ruimtelijke Ordening gaan primair over de integratie van de sectorale doelen en belangen in de ruimte. RO nota's worden soms uitgewerkt in structuurschetsen en structuurschema's voor bijvoorbeeld openluchtrecreatie, de groene ruimte en natuur- en landschapsbehoud. Deze analyse gaat over het natuurbeleid zoals dat wordt uitgewerkt in natuurnota's en Nota's voor de RO. Natuurbeleid is nauw verwant aan beleid voor landschap, openluchtrecreatie en cultuurhistorie. Om die reden maken we ook onderscheid tussen natuurbeleid *sec* en *additioneel* beleid wanneer dat relevant is voor het belang van en de waarde toekenning aan natuur.

We hebben deze nota's en beleidsdocumenten geanalyseerd in het besef dat dit voor een groot deel voorgenomen beleid betreft. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de beleidsuitvoering. Maar het begint op papier. Ook al is dat geduldig. De analyse van de beleidsdocumenten hebben we in periodes verdeeld. Deze periodisering hebben we gebaseerd op momenten in de beleidsontwikkeling waarop zich opvallende veranderingen voordeden.

**Figuur 3: Tijdlijn relevante wetten en nota's**

**Relevante wetten en nota's**



Bron: PBL

(zie ook bijlage 1)

## 3.1 1967-1985: van natuurbehoud en natuurbeheer naar natuurontwikkeling

We starten de beschrijving van het natuurbeleid met de *Natuurbeschermingswet* van 1967:

“Onze Minister [van CRM] kan, in overeenstemming met Onze Minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening, een natuurmonument, waarvan de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd, bij beschikking, waarin de kadastrale aanduiding van de desbetreffende onroerende zaken staat vermeld, aanwijzen als beschermd natuurmonument.”

Met deze wet kan het Rijk een gebied, ook wanneer dat geen staatseigendom is, aanwijzen als beschermd natuurmonument, met een kaart waarop het natuurmonument concreet is aangegeven en begrensd. Dat kan vergaande gevolgen hebben voor de eigenaar: zo is het verboden het beschermde natuurmonument te verontreinigen en – op welke manier dan ook – schade aan de natuur toe te brengen. Het Rijk kan vervolgens – in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker – een beheersplan vaststellen voor het behoud of het herstel van het natuurgebied. De eventuele extra kosten die dat met zich meebrengt is een punt van onderhandeling met het rijk. Het Rijk kan een uitkering toekennen. Een natuurmonument kan ook eigendom zijn van de staat, met een beschermingsregime dat in essentie overeenkomt met andere eigenaren. Natuurmonumenten zijn in de *Natuurbeschermingswet* gebieden die van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis. ‘Natuurschoon’ is in die tijd een verwijzing naar zowel de landschappelijke waarde als de betekenis voor de biodiversiteit. In de wet wordt de waarde van natuur in relatie tot de mens niet nader gespecificeerd, het gaat primair om het beschermen van wat er is. Dat verandert in 1973 met de *Oriënteringsnota* (VRO 1973), deel 1a van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deze nota duidt de relatie mens-natuur op een weliswaar wollige maar toch duidelijke manier:

“De menselijke samenleving is een onderdeel van de totaliteit van de levende en dode natuur en is er dus mede van afhankelijk, dat ook andere onderdelen van die totaliteit, van het ecosysteem, goed functioneren.” ... “De zorg voor het milieu (sic<sup>8</sup>) is daarmee een eis van zelfbehoud geworden.”

Dat laatste laat aan duidelijkheid weinig te wensen over: de natuur heeft niet alleen een waarde van zichzelf maar heeft ook essentiële instrumentele waarden, zoals zuivering van lucht, water en bodem en de toegenomen behoefte aan recreatie en beleving. Met de *Oriënteringsnota* krijgt het belang van natuur weliswaar een plek in het beleid, maar op een passieve wijze: er worden geen consequenties aan verbonden.

Het ‘actieve’ natuurbeleid start in 1975 met de publicatie van de *Relatienota*: De Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud (CRM, L&V & VRO 1975), en de *Nota Nationale Parken* (CRM 1975). In de *Relatienota* constateert het kabinet dat tot ongeveer 1900 de landbouw, vanwege het duurzame karakter, veelal een positieve invloed had op de kwaliteit van natuur en landschap. In de 20<sup>e</sup> eeuw veranderde dat door intensivering, mechanisering en schaalvergroting

---

<sup>8</sup> De term ‘milieu’ was gebruikelijk in de jaren ’70 en ’80 en werd gebruikt ter aanduiding van het geheel van lucht, water, bodem en natuur. Die term lijkt in beleidsdocumenten inmiddels te zijn vervangen door de iets bredere term ‘leefomgeving’.

van de voedselproductie. De verweving van landbouw en natuur werd in steeds meer gebieden ongunstig voor de biodiversiteit. Om die reden wordt in de Relatienota van 1975 een tweetal nieuwe beleidscategorieën ingevoerd: beheers- en reservaatgebieden. In de beheersgebieden moet de agrarische bedrijfsvoering zijn (of worden) afgestemd op natuur- en landschapsbeheer. Het gaat hier dus om een menging van landbouw en natuur waarbij boeren als compensatie een beheersvergoeding krijgen. Het doel is 100.000 hectare, waarvan uiteindelijk slechts de helft zal worden gerealiseerd. Met reservaatgebieden wordt in de Relatienota bedoeld op specifieke reservaten op landbouwgrond voor weidevogels en ganzen. Deze reservaten zullen door natuurbeschermingsinstanties worden aangekocht en beheerd. Hier worden landbouw en natuur qua eigendom en bestemming gescheiden, wat een eventueel agrarisch beheer niet uitsluit. Ook hier was het doel 100.000 hectare, eveneens een ambitie die bij lange na niet werd gehaald. Ondanks de fundamentele bespiegeling over de brede relatie mens-natuur in de Oriënteringsnota van 1973 staan in de *Nota Landelijke Gebieden* van 1977 (VRO 1977) (deel 3 van de Derde nota over de ruimtelijke ordening) de intrinsieke waarden van natuur centraal, al wordt ook gewezen op de meer instrumentele waarden van natuur en bos, zoals zuivering van lucht, water en bodem en de toegenomen behoefte aan recreatie. Dit laatste wordt concreet met de aankondiging van de ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur. De relationele en instrumentele waarden van het landschap krijgt eveneens een plek:

“De mens kan zich ‘thuis voelen’ in het landschap en er herkenningspunten vinden. Het landschap is dan ook van belang voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de mens”.

Het natuurbeleid is in deze beginfase vooral gericht op het behouden van bestaande intrinsieke natuurwaarden en waardevolle cultuurlandschappen door deze te beschermen tegen verstedelijking en de ontwikkelingen in de landbouw (PBL 2023b De benoeming van doelsoorten is wel op gang gekomen, ook de eerste gedachten over een ecosysteembenadering zijn er wel, maar die zijn nog nauwelijks onderdeel van de beleidsdocumenten.

De eerste signalen voor een andere kijk op beheer en ontwikkeling van natuur worden zichtbaar in de jaren zeventig. Behoud was niet overal mogelijk, dat was al duidelijk, maar nu komt er meer aandacht voor natuur- en landschapsontwikkeling en ook voor de instrumentele waarden daarvan, aanvullend op de intrinsieke waarden. Dit is te zien in de herinrichting van het landelijk gebied als gevolg van de ruilverkaveling en de herinrichting van bestaande en aanleg van nieuwe rijkswegen. De Inspectie Landschapsbouw van Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor de landschappelijke inpassing van alle rijkswegen en alle landschapsplannen die worden gemaakt voor de ruilverkavelingen. Vooral wat kleinere natuurgebieden vallen vaak geheel in het ruilverkavelingsplan en worden daarmee ook onderdeel van het ‘landschapsplan’. Henk van Blerck onderzocht de invloed van deze landschapsplannen in het kader van ruilverkavelingsprojecten in Nederland tussen 1946 en 1976 (Van Blerck 2022). Hij noemde dit het ‘Landschapsplan Nederland’ omdat in die periode voor ongeveer zeventig procent van Nederland wel een landschapsplan werd gemaakt én uitgevoerd.

In de plannen voor ruilverkavelingen en verkeerswegen gaat het om grote ingrepen in het landelijk gebied. In ruilverkavelingsgebieden gaan intrinsieke en instrumentele waardering hand in hand: de nieuwe bos- en natuurprojecten moeten de biodiversiteit en de belevingswaarde van gekapte singels compenseren en zijn ook van nut voor recreatie (dorpsbosjes, begeleiding van wandel- en fietsroutes), houtproductie (bos) en beschutting van boerderijen (erfplantingen), fruitteelt (windsingels) en vee. De drie waarden van natuur worden in de landschapsplannen voor de ruilverkavelingen niet expliciet benoemd. Wel worden waarden benoemd in termen als belevings- en ecologische waarde. De aanpassing van het Rijkswegennet leidt eveneens tot verandering van

delen van het landelijk gebied. Beoogd werd om nieuwe en bestaande Rijkswegen met vaak brede groenstroken landschappelijk in te passen en bermen ecologisch te beheren. Dat zou niet alleen intrinsieke waarden van natuur toevoegen door uitbreiding en verbinding van leefgebieden, de instrumentele waarden werden minstens zo belangrijk gevonden: de beplanting langs wegen en verkeersknooppunten moet de chauffeur letterlijk ‘in goede banen’ leiden en verblinding door tegenliggers voorkomen.

Begin jaren 80 verandert de ‘positie’ van het natuurbeleid. Tot 1982 valt de directie natuurbeleid (en openluchtrecreatie) onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). In dat jaar (1982) wordt het natuur- en openluchtrecreatiebeleid onder het Kabinet Lubbers 1 verplaatst naar het Ministerie van Landbouw & Visserij. L&V wordt LNV: Landbouw, *Natuurbeheer* en Visserij. Vanuit de vakwereld en de beleidsmedewerkers wordt dit gezien als kans én bedreiging: natuur en landbouw komen zo dicht bij elkaar, maar ook ziet men het risico dat landbouw in dit departement domineert boven natuur.

In 1983 wordt de Nota Landelijke Gebieden van 1977 uitgewerkt in *deel E* van de Nota landelijke gebieden (kortweg Structuurschets genoemd) met de richtinggevende *planologische kernbeslissing* (VROM 1983). De Structuurschets introduceert de zonerings van het landelijk gebied waarin is uitgegaan van zowel scheiding als verweving van functies. Zone A zijn gebieden met als hoofdfunctie landbouw. Zone D zijn de gebieden met als hoofdfunctie natuur. Op hoofdlijnen is dit te zien als het scheiden van natuur en landbouw, maar de Zones B en C zijn gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere (B) dan wel kleinere (C) ruimtelijke eenheden. Opvallend in de Structuurschets landelijke gebieden van 1983 is de aandacht voor “beleid inzake de openluchtrecreatie”. Hiermee komen zowel de instrumentele als relationele waarden van natuur in beeld. Openluchtrecreatie raakt aan de instrumentele waarden van natuur omdat het in dit beleid grotendeels gaat om voorzieningen voor recreanten (“het bevorderen van het gebruiksnut”) in en nabij natuurgebieden. Maar dat is niet het gehele verhaal. Beleid voor openluchtrecreatie wordt ook gemotiveerd vanuit de intrinsieke waarden van natuur, zoals overdruk op natuurgebieden beperken door nieuwe recreatiegebieden aan te leggen en recreatieve voorzieningen nabij natuurgebieden zorgvuldig af te wegen tegen het natuurbelang: “intensieve recreatie in en rond natuurgebieden wordt afgeremd”. Ook de relationele waarden van natuur worden in het beleid voor openluchtrecreatie (in meerdere nota’s) benadrukt. Kort samengevat luidt de hoofddoelstelling: “Het bevorderen van het in vrijheid kunnen deelnemen aan allerlei vormen van openluchtrecreatie door in beginsel alle categorieën van de bevolking, op een zodanige wijze dat een zo groot mogelijke bijdrage wordt geleverd aan de gewenste sociaal-culturele ontwikkeling en zelfontplooiing van individuen en bevolkingsgroepen” (Slangen 1983). Dit alles tekent de stap van behoud naar ontwikkeling van natuur en naar een explicitering van de intrinsieke waarden van natuur.

In 1985 vervangt de *Landinrichtingswet* de Ruilverkavelingswet. In deze wet krijgen landschap, natuur en recreatie een vergelijkbare positie *naast* de landbouw. De Landinrichtingswet biedt nieuwe kansen voor natuur en landschap. Scheiden van functies wordt steeds meer gemeengoed en genuanceerder uitgewerkt tot wat later de ‘casco-benadering’ zou worden genoemd (Stroeken 1994, zie ook H+N+S 2023). Natuur en cultuurhistorische elementen en patronen vormen het ‘casco’ in het landschap dat beschermd moet worden. Natuurgebieden zouden moeten worden ingebed in het ‘landschappelijk casco’ waarin de relationele en intrinsieke waarden van natuur samengaan. Daarbuiten ligt de ‘gebruiksruimte’ waar ruimte is voor andere functies dan natuur. Dit komt dus neer op het scheiden van functies. Zelfs binnen LNV, waar de beleidsvelden voor natuur en landbouw dicht bij elkaar zitten, wordt scheiden gezien als de oplossing.

De in 1977 in de Nota landelijke gebieden aangekondigde Randstadgroenstructuur krijgt in deze jaren al vorm – in onder meer Midden-Delfland – en wordt in 1985 met de *Nota ruimtelijke kader*

Randstadgroenstructuur geconcretiseerd in projecten en instrumenten (VROM & LNV 1985). Nieuwe staatsboswachterijen worden gesticht en recreatiebossen aangelegd die worden overgedragen aan SBB en recreatieschappen. De Nota ruimtelijke kader Randstadgroenstructuur markeert de acceptatie van zowel ontwikkeling van natuur in aanvulling op behoud als de brede waardering van natuur:

“Naast bescherming van kwetsbare natuur- en landschapswaarden zullen dan ook ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatief medegebruik en *natuurbouw* van groot belang zijn.”

Naast bosbouw en landschapsbouw wordt nu ook natuurbouw een begrip, dat al snel ook buiten de Randstad wordt omarmd en mede heeft bijdragen aan de ideevorming rond natuurontwikkeling.

## 3.2 1986-1999: naar een Ecologische Hoofdstructuur

Het natuurbeleid wordt in het *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud*<sup>9</sup> (LNV & VROM 1986) concreet uitgewerkt in planologische kernbeslissingen. De grote eenheden natuurgebied, groter dan 1000 ha, zijn aangegeven op kaart. Hier zijn voor het eerst van rijkswege de intrinsieke waarden van de belangrijkste natuurgebieden geborgd door ze ook echt op kaart te zetten, in plaats van de gebieden bij naam te noemen in de nota's. Ook verschuift bij veel bossen de productiefunctie, te zien als instrumentele waarde, naar 'bos met accent natuur': een intrinsieke waarde. In deze bossen worden behoud en ontwikkeling van natuurwaarden het uitgangspunt in plaats van bosbouw en houtproductie.

Eind jaren tachtig komt de ideevorming rond het scheiden van functies in een andere context te staan omdat 'scheiden' ruimte biedt aan ontwikkeling van 'wilde natuur' zonder ingrepen van de mens. Dat waren de lessen uit de Oostvaarderplassen. Daar lag na inpoldering een groot stuk moeilijk te ontginnen, en laaggelegen stuk land lang braak met als 'natuurlijk' resultaat een internationaal waardevol 'wetland'. De intrinsieke waarden krijgen een voor Nederland nieuwe dimensie: natuur *zonder* ingrijpen van de mens. Het succes van de Oostvaarderplassen en de internationalisering van de Nederlandse natuur ('de Wetlands') leidt in de eerste Eo Wijersprijsvraag (1985-1986) tot een opvallend onderwerp: "het ontwerpen van nieuwe structuren voor het *gehele* Nederlandse rivierengebied om de betekenis van rivieren voor waterberging en natuurontwikkeling te vergroten en tegelijkertijd de regionale differentiatie te versterken". *Plan Ooievaar* (1986; zie De Bruin et al. 1987) is de meest overtuigende inzending. Voor een deel is de motivatie in Plan Ooievaar intrinsiek vanwege de wens om de Zwarte Ooievaar en de oobossen langs de grote rivieren terug te brengen naar Nederland. Maar de instrumentele waarden van die natuur zijn net zo belangrijk omdat meer ruimte voor de rivieren het systeem van waterafvoer robuuster zal maken. Iets wat we nu klimaatadaptatie zouden noemen. Plan Ooievaar was sterk geïnspireerd op het casco-concept. De Bruin et al. (1987) stellen in het plan dat door de "enorme verschillen" in het functioneren van het landbouwproductiesysteem en de natuursystemen een "zekere mate van scheiding" noodzakelijk is.

---

<sup>9</sup> In deel e: de PKB na parlementaire behandeling vastgestelde tekst van 1986.

De Oostvaardersplassen, Plan Ooievaar, het natuurlijker maken van bosbouw en experimenten met natuurlijker beeksystemen zijn allemaal uitingen van hetzelfde idee: meer ruimte voor de natuur biedt veel meer mogelijkheden voor een robuust ecologisch systeem. Dit samenkomen van al deze nieuwe ideeën is de opmaat naar een nieuw concept voor natuurontwikkeling: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In dit concept staan de intrinsieke waarden voorop. Bestaande natuurgebieden worden uitgebreid en verbonden in een ecologische structuur waarin de natuur zich op natuurlijke wijze kan ontwikkelen zonder, of hooguit met beperkte invloed van de mens. De EHS wordt geïntroduceerd in het *Natuurbeleidsplan* (NBP) (LNV 1990) en wordt het leidende concept in het natuurbeleid tot nu toe. Dit natuurontwikkelingsbeleid vormt een breuk met het voorgaande beleid vanwege de ambitie om veel nieuwe natuur op landbouwgrond buiten natuurgebieden te realiseren en bestaande natuurgebieden zoveel mogelijk met elkaar te verbinden. Het natuurbeleid is niet langer defensief maar offensief: het gaat uit van vergroting van de ruimte voor natuur, van teruggeven van cultuurgronden aan de natuur en meer aandacht voor functionele samenhang (zie ook Schouten 2022). Bij elkaar 150.000 hectare nieuwe natuur en natuurontwikkelingsdoelen. Dit alles tegen de achtergrond van meer scheiding tussen natuur en landbouw. Scheiding biedt de landbouw op haar beurt meer ontwikkelingsmogelijkheden. Toch blijft er ruimte voor verweving van natuur en landbouw met agrarisch natuurbeheer, ongeveer 100.000 ha. Dit agrarisch natuurbeheer kan worden gezien als de opvolger van het Relatienotabeleid.

Ook weerspiegelt het achterliggende waardenkader van het Natuurbeleidsplan alle drie typen natuurwaarden: het beleid moet rekening houden met “betekenis van natuur en landschap voor de mens” en handelen met “respect voor de zelfstandige waarde die aan de natuur wordt toegekend”. De ecologische waarde heeft voorrang: “in de eerste plaats gaat het om de verantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor de instandhouding van de aandachtsoorten ... ongeacht direct dan wel indirect nut voor de mens”. Dit is te lezen als prioriteit voor de intrinsieke waarden. Toch zien we in het NBP ook de erkenning van de relationele waarden door het “accent op herkenbaarheid van het cultuurhistorische landschap”, “behoud van de verscheidenheid van het landschap” en “rekening houden met de verbondenheid met de natuur”. De belevingswaarde vormt hierbij een belangrijk motief (voornamelijk buiten de EHS), ook om aan de stijgende vraag naar recreatie (instrumentele waarde) te voldoen en ter ontlasting van de natuurgebieden. Natuurbescherming is zeker niet meer belangeloos (Schouten 2022) en gaat gepaard met openstelling van natuurgebieden. De instrumentele waarden van natuur (voornamelijk buiten de EHS) worden onderkend met het ‘accent op de toeristisch-recreatie betekenis van natuur en landschap’ en de ‘belevingswaarde’. In het NBP wordt ook een *Nota Landschap* aangekondigd, ook een teken dat verder wordt gekeken dan de intrinsieke waarde van natuur. Bovendien wordt nu duidelijk dat Nederland serieuze zaak maakt met natuurbeleid in internationale context:

“In een internationaal kader streeft de rijksoverheid naar een bescherming van die natuurgebieden en migratieroutes buiten Nederland waarvan bepaalde Nederlandse natuurwaarden afhankelijk zijn en voorts naar het leveren van een bijdrage aan de gezamenlijke inspanningen ter bescherming van de biosfeer en de meest belangrijke en kwetsbare delen ervan.”

In het handboek natuurdoeltypen van 1995 worden doelsoorten benoemd uit ITZ-criteria: internationaal belang, negatieve trend en zeldzaamheid. In het NBP wordt ook het belang van natuur- en milieueducatie onderstreept: ‘kennis over betekenis van natuur en landschap’ is van belang voor bewustwording en bevordering van betrokkenheid en van draagvlak voor natuur(beleid).

In 1991 volgt de *Vierde nota ruimtelijke ordening Extra* (VROM 1991) met een concept voor ruimtelijke

scheiding dan wel verweving van functies: het zogenoemde koersenbeleid, gevat in een landsdekkende kaart. Doel is om een oplossing te vinden voor het spanningsveld tussen economie en ecologie door het bodem- en watersysteem (ja, toen al!) als onderlegger te nemen voor het koersenbeleid, dat heel concreet op kaart wordt aangegeven. In de groene koers gebieden (voornamelijk EHS) is de natuurfunctie leidend, ingegeven door de intrinsieke waarden. De gele koers is de andere kant van het spectrum: die gebieden worden gereserveerd voor (intensieve) landbouw. Dat sluit natuur niet uit, maar dat is niet de primaire functie. Technische optimalisering voor de landbouw is hier toegestaan. Geel en groen zijn in het koersenbeleid te zien als scheiding van de functies natuur en landbouw.

De blauwe en bruine koers zitten daar 'tussenin' en richten zich op het combineren van verschillende functies, waarbij de instrumentele waarden van natuur worden benadrukt. In de blauwe koers is het watersysteem leidend. Naast landschaps- en natuurbeheer is ook ruimte voor andere functies zoals landbouw en recreatie. De bruine koers is een verhaal apart: dit is een restcategorie met een 'mozaïek' van functies waarbij het onderliggende watersysteem en natuur en landschap wel een rol spelen, maar de 'natuurlijkheid' daarvan niet primair leidend is. Het koersenbeleid heeft aanhangers ("eindelijk het bodem- en watersysteem als onderlegger") en opposanten ("niet mee te werken – de gebieden zijn verkeerd gekozen"). Het is de bedoeling dat LNV dit koersenbeleid uitwerkt in het aangekondigde Structuurschema Groene Ruimte. Het is een productieve periode: in 1992 verschijnt de *Nota Landschap* (LNV 1992) waarin het nationaal landschapspatroon (NLP) wordt geïntroduceerd: een landschappelijke hoofdstructuur – waaronder de EHS – aangevuld met de meest essentiële patronen, structuren en elementen van het Nederlandse landschap. Het NLP wordt onderbouwd met drie waarden: ecologische waarde, economische waarde en esthetische waarde: de drie E's. De ecologische waarde komt overeen met de intrinsieke waarden (maar dan wel in systeemverband), de economische waarde lijkt op de instrumentele waarden (maar is niet helemaal hetzelfde) en de esthetische waarde (ook wel belevingswaarde genoemd) is onderbouwd op een wijze die lijkt op de relationele waarden (LNV 1992).

In 1995 wordt de EHS en de Vinex verder uitgewerkt in het *Structuurschema Groene Ruimte* (SGR, LNV 1995) voor het gehele landelijke gebied. In dit deel 4 (kabinetbesluit) van het SGR zijn de zwaarwegende planologische kernbeslissingen (PKB) opgenomen. Bij landbouw gaat het om het 'bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw', bij recreatie om 'leefbaarheid van ons land en [-] revitalisering van het landelijk gebied' en bij natuur om de concretisering van het NBP. In het onderdeel landschap is het voorgenomen beleid uit de nota Landschap van 1992 uitgewerkt in PKB teksten voor het 'nationaal landschapspatroon', de generieke 'algemene landschapskwaliteit' voor de verschillende landschapstypen en de 'strategie behoud openheid'. Beleid voor de Randstadgroenstructuur wordt uitgebreid. In het SGR wordt ook nieuw bosbeleid aangekondigd. Opvallend zijn de nieuwe landgoederen: een rood voor groen constructie waarbij een particulier minimaal 5 hectare bos aanlegt en een bouwvergunning krijgt voor drie wooneenheden. Ook de 'strategische groengebieden' zijn nieuw: dit moeten grote aaneengesloten multifunctionele bos-, recreatie- en natuurgebieden worden. In tegenstelling tot het natuurbeleid is dit bosbeleid in de PKB tekst multifunctioneel met een accent op de instrumentele waarden (houtopbrengst, recreatie, buffering van schoon water en bosaanleg voor CO<sub>2</sub>-vastlegging) in aanvulling op de vanzelfsprekende (maar niet zo benoemde) intrinsieke en relationele waarden. Het koersenbeleid van de Vinex was bedoeld als een integratiekader voor de verschillende sectoren, maar dit werd in het Structuurschema Groene Ruimte niet uitgewerkt. Het SGR is daarmee een sectoraal opgezet structuurschema. Maar wanneer het beleid voor landschap en bos wordt gezien als 'aanvulling' op het natuurbeleid is het SGR een document dat recht tracht te doen aan de drie waarden van natuur.



Er komt ook aandacht voor de overgangen van stad naar land: de dichotomie stad versus land wordt als achterhaald beschouwd. LNV publiceert in 1995 de *Visie Stadslandschappen* (VSL):

“Stadslandschappen zijn gebieden waar stedelijke veranderingsprocessen een rol spelen naast de krachten van het natuurlandschap en het agrarisch cultuurlandschap. Zowel de stad als het ommeland behoort tot het stadslandschap” (LNV 1995).

De nota wordt opgesteld door de toenmalige Directie Natuurbeheer en is te lezen als een verbreding van het natuurbeleid dat binnen dezelfde directie wordt geïmplementeerd. In het bijbehorende themarapport ‘ecologie-inclusieve planning in het stadslandschap’ worden instrumenten aangereikt voor herstel van de intrinsieke waarden van de natuur door verbetering van leefgebieden en biostromen (de verspreiding van plant en dier). De relationele waarden van natuur worden in het themarapport ‘De groene hoofdstructuur in het stadslandschap’ uitgewerkt door de natuuronderdelen van de groene hoofdstructuur in het stadslandschap te verbinden met de stadsbewoners. In de themarapporten ‘Stadslandbouw’ en ‘Nieuwe buitenplaatsen’ ligt de nadruk meer op de instrumentele waarden van natuur en landschap (LNV 1995).

Mede door de VSL ontstaat een andere visie op de scheiding van functies en het onderscheid tussen stad, land en natuur. Er volgt een periode van experimenten met meervoudig ruimtegebruik, waaronder nieuwe buitenplaatsen, stadslandbouw en groen wonen in het landschap. De decentralisatie zet in deze periode door: het Rijk behoudt een dominante rol in het natuurbeleid, maar de uitwerking, zoals begrenzing van de EHS en de uitvoering gaat stapsgewijs naar de provincies.

Rond de eeuwwisseling wordt de invloed van Europese verplichtingen steeds belangrijker. De belangrijkste Europese natuurverplichtingen komen voort uit de Vogel- (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Deze VHR benoemt welke planten en dieren en hun natuurlijke habitats beschermd moeten worden door de EU lidstaten. Er moeten zogenoemde Natura 2000-gebieden worden aangewezen waarin veel van deze soorten en habitats voorkomen. In 1998 wordt het Biodiversiteitsverdrag binnen de Europese Unie geconcretiseerd in een eerste *Biodiversiteitsstrategie* (Europese Commissie 2020). Deze strategie geeft ook de samenhang weer tussen de Habitat- en de Vogelrichtlijn, Natura 2000, de verplichtingen voortvloeiend uit de Ramsar-conventie (over bescherming en duurzame ontwikkeling van wetlands) en de integratie van biodiversiteit in andere beleidsterreinen. Uit de *Natuurbalans* 1999 van het RIVM (1999) was bovendien gebleken dat de natuurkwaliteit van agrarische gebieden sinds 1950 met 60% was afgenomen als gevolg van het feit dat veel natuur was teruggedrongen binnen de grenzen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en met ‘overlevingsmaatregelen’ in stand werden gehouden. De intrinsieke waarden van natuur lijken dan weer steeds dominanter te worden in het natuurbeleid.

### 3.3 2000-2019: erkenning en integratie van verschillende natuurwaarden

In 2000 verschijnt de nota *Natuur Voor Mensen, Mensen Voor Natuur* (NVMNVN) (LNV 2000a), waarin de relationele waarden van natuur als onderdeel van het natuurbeleid expliciet onder de aandacht worden gebracht. De nota concretiseert enerzijds de typen natuur die in de EHS gerealiseerd moeten worden, maar benoemt ook de ‘natuur voor mensen’-kant. In het NBP van 1990 en de Vinex van 1991 werd hier wel aandacht aan besteed, met name de relationele waarden van het landschap. Het ging bijvoorbeeld om het belang van “cultuurhistorische en belevingswaarde van

gebieden met specifieke landschappelijke waarden” en “instandhouding van karakterstieke landschapselementen”. Maar die aandacht verdween bij de implementatie van het natuurbeleid uit beeld (zie ook Buijs et al. 2017). Doel van de nota NVMMVN is om meer recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Bijvoorbeeld door het behouden van specifieke habitats of landschappen (“Natte natuur versterkt de identiteit van Nederland als waterland en Deltaland”), of door het vergroten van natuur in de stad zodat mensen weer in contact komen met natuur (“Kinderen vangen weer salamanders en stekelbaarzen in de sloot om de hoek”). Ook zouden ecologische systemen, gezien vanuit internationale context, meer richting moeten geven aan het natuurbeleid. Vooral natte natuur en natte landschappen (de ‘wetlands’) in Nederland zijn zeldzaam en daarmee waardevol in Europees perspectief.

De Nota NVMMVN is een fascinerend document, vooral door zijn – in het licht van de huidige situatie – enorme actualiteit. In de nota is aandacht voor de kwaliteit van de natuur, voor overgangszones, voor meervoudig ruimtegebruik en voor de problematische relatie tussen natuur en landbouw:

“Voor de landbouwsector geldt dat maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. De maatschappelijke legitimatie voor de (grondgebonden) landbouw ligt in ons dichtbevolkte land steeds meer in het duurzaam beheer van natuurlijke voorraden (open ruimte, waardevolle cultuurlandschappen, biodiversiteit, water). Vanuit dit besef zal vooral de sector zelf moeten werken aan een nieuw ‘contract’ met de samenleving. Concreet betekent dit onder meer dat natuur, landschap en biodiversiteit een herkenbaar onderdeel moeten vormen van een ‘goede landbouw praktijk.”

In de nota NVMMVN wordt ook aandacht besteed aan de instrumentele waarden van natuur, van CO<sub>2</sub>-vastlegging en waterzuivering tot houtproductie en groene recreatie. Er wordt in de nota vooral gepleit voor een verbreding van de aanpak en uitvoering van het natuurbeleid:

“Deze verbreding vraagt om een verinnerlijking van het natuurbeleid (of nog beter: het natuurbelang). Natuur moet naar het hart van de samenleving. Natuur moet steviger worden verankerd in harten van mensen en in beslissingen van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden.”

Je zou een dergelijke formulering kunnen zien als erkenning van de samenhang tussen en vervlechting van de drie verschillende waarden van natuur en de integratie van biodiversiteit in ander sectoraal beleid (economie, landbouw, recreatie, verstedelijking et cetera).

Het begin van de eeuw staat in het teken van realisatie van de EHS en van uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier. De decentralisatie zet door, er is geld en met de Vinex en later de Vinac (actualisering van de Vinex) een helder RO kader. En er is nog een strakke uitvoeringsdienst, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), die diensten levert aan Provincies, waterschappen en gemeenten, en als agentschap van LNV beleid vertaalde naar de uitvoering in gebiedsprojecten.

In de *Nota Ruimte* (VROM 2004) staan wat betreft de natuur opnieuw de intrinsieke waarden centraal, dit in termen van natuurbehoud en natuurontwikkeling. Waar in die nota sprake is van relationele waarden worden die vooral gekoppeld aan het landschap en het cultureel erfgoed. Daarmee blijven in de uitvoering de intrinsieke waarden van natuur centraal staan. Vanaf 2008 volgt een stagnatie en na 2010 zelfs een serieuze economische recessie. De Crisis- en herstelwet slaat de wortels onder het natuurbeleid weg. Het Kabinet Rutte met Henk Bleker als staatssecretaris met natuur in zijn portefeuille, komt in 2010 met grote bezuinigingen op het natuurbeleid. Er is minder geld beschikbaar en de ambitie voor de EHS wordt naar beneden

bijgesteld: de ‘robuuste verbindingen’ worden geschrapt. Tegelijkertijd wordt de decentralisatie verder doorgevoerd: natuur en landschapsbeleid worden in 2012 volledig gedecentraliseerd naar de provincies (zie ook Buijs et al. 2014; PBL 2019) en het natuurbeleid concentreert zich vooral op de VHR-doelen.

In 2013 komt het *Natuurpact* tot stand (LNV & IPO 2013). Ook in het *Natuurpact* staan de intrinsieke waarden van de natuur centraal. Doel is het realiseren van het *Natuurnetwerk Nederland* (NNN) (voorheen de EHS). Daarnaast is er – althans in woorden, opnieuw – aandacht voor de instrumentele en de relationele waarden van natuur: de natuur moet “toegankelijk en beleefbaar” blijven en de ambitie wordt uitgesproken om de relatie tussen natuur, economie en maatschappij te versterken. De focus wordt echter gelegd bij het halen van internationale verplichtingen. In de praktijk domineren de intrinsieke waarden van natuur (zie bijvoorbeeld PBL&WUR 2023). In het document wordt slechts een aantal keren ‘landschap’ genoemd, maar altijd in combinatie met het woord natuur: natuur en landschap, zowel in termen van herstel en bescherming, als in termen van beleving.

De provincies voeren het natuur- en landschapsbeleid op eigen wijze uit, wat leidt tot flinke verschillen in invulling, uitvoering en resultaat (PBL & WUR 2017, 2020, 2023). Soms wordt oud beleid door provincies zelfs nog strenger voortgezet mede door verminderde financiering, maar ook zien we dat natuur- en landschapsbeleid op een laag pitje zijn gezet. Het gevolg is dat in een deel van de zandgebieden de biodiversiteit, met name buiten de natuurgebieden, achteruit gaat en het landschap verschaalt door de kap van kleine landschapselementen. Ook in andere delen van het land zien we achteruitgang (PBL 2023a).

Het *Natuurpact* wordt vanuit het Rijk ondersteund door de in 2014 verschenen *Rijksnatuurvisie* (EZ 2014). In deze visie is veel aandacht voor de instrumentele waarden van de natuur en voor meervoudig, natuurinclusief ruimtegebruik (waaronder natuurinclusieve landbouw). Daarnaast wordt het belang van maatschappelijke betrokkenheid bij en maatschappelijk initiatief ten aanzien van de natuur benadrukt, al leidt dat slechts heel impliciet tot aandacht voor de relationele waarden van natuur:

“De natuur in de leefomgeving zorgt voor een gevoel van ontspanning en herkenning; van thuis zijn. Veel mensen zoeken in de natuur ook graag de spanning en verwondering op. Om die redenen zetten mensen zich vrijwillig in om het landschap en de cultuurhistorische elementen daarbinnen te onderhouden. Dankzij die inzet, steeds meer samen met natuur- en erfgoedorganisaties, wordt het landschap nog meer onderdeel van ons cultureel erfgoed.”

In 2018 publiceert LNV de visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*. LNV streeft naar structurele verandering van land- en tuinbouw en visserij vanwege de economische kwetsbaarheid van de sector en de druk op de leefomgeving. Volgens deze visie van LNV moet Nederland koploper worden in kringlooplandbouw. Opvallend is de framing: “De land- en tuinbouw en visserij in Nederland weten zich steeds te vernieuwen. Ons land is op dit gebied toonaangevend in de wereld” is de eerste zin. De ambitie van het kabinet is deze positie te behouden. Van krimp is in deze visie geen sprake. Het komt er in het kort op neer dat de huidige keten moet veranderen in een systeem met minimale onnodige verliezen. Landbouw, tuinbouw en visserij worden dan onderdeel van een circulair voedselsysteem. Bij de ontwikkeling van kringlooplandbouw speelt de internationale dimensie een grote rol: markten zijn internationaal en kringloopsystemen kunnen zich eveneens over nationale grenzen heen uitstrekken. Hiermee blijft het onduidelijk op welke schaal het kabinet die kringlopen – als ‘te sluiten’ systeem – ziet. Aan de systemen van bodem, water en ecologie wordt in het document geen aandacht besteed.

Toch is de visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* te zien als een significante

koerswijziging voor de landbouw, althans op papier. De introductie van de termen ‘natuurinclusieve landbouw’ en ‘kringlooplandbouw’ is op zichzelf al een paradigmawijziging. Beide termen zijn te zien als invulling van de instrumentele én relationele waarden van natuur, in relatie tot de landbouw. De landbouw profiteert van natuur door bestuiving, verbetering van de bodemvruchtbaarheid en ziektebestrijding. En een natuurinclusief agrarisch landschap kan leiden tot een hogere belevingswaarde. De intrinsieke waarden komen eveneens aan bod: natuurinclusieve landbouw draagt bij aan verhoging van de biodiversiteit. Kringlooplandbouw hoeft niet hetzelfde te zijn als natuurinclusieve landbouw, maar als kringlopen op een laag schaalniveau worden gesloten dan zal dat ‘natuurlijker’ zijn dan de traditionele landbouw. In die zin zijn natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw te zien als concepten waarin de drie natuurwaarden samenkomen. Vertaling naar concrete maatregelen is echter nog steeds nodig. Bovendien begint de uitvoering klein. Voor de transformatie naar een natuurinclusieve landbouw is beperkt budget beschikbaar en het Rijk neemt vooral de rol van informeren en faciliteren.

### 3.4 2020-2022: stikstofdepositie en toenemende juridisering

Na 2019 treedt een nieuwe fase in voor het natuur- en landbouwbeleid door respectievelijk het opschorten van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de gevolgen van het Coronavirus. Vanwege de stikstofproblematiek neemt de juridisering van het natuurbeleid toe en dit leidt tot een impasse in het vergunningenbeleid. Het rapport ‘Niet alles kan overal’ van Johan Remkes (Adviescollege Stikstofproblematiek 2020) kan dit niet doorbreken. Tegelijkertijd wordt een groot budget gereserveerd voor klimaatmaatregelen en natuurherstel. Er wordt een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG, zie hoofdstuk 5) voorbereid, met een budget van 24 miljard euro.

Ondertussen komen de relationele waarden van de natuur opnieuw in de belangstelling door het intensieve natuurbezoek in de Corona-jaren. Uit gegevens van Google blijkt dat bezoekersaantallen van natuurgebieden gemiddeld met 30 procent toenamen (Koek 2020).

In 2020 presenteert het Ministerie van LNV de *Bossenstrategie 2030*. Hierin worden afspraken gemaakt over de revitalisatie van bestaande bossen, compensatie van verdwenen (gekapt) bos en duurzaam houtgebruik. Er wordt gestreefd naar (per saldo) 37.000 hectare nieuw bos in Nederland in 2030. Die bossen dienen een meervoudig doel: versterking van de biodiversiteit, CO<sub>2</sub>-vastlegging, waterbeheer, houtproductie, en stimulering van recreatie en beleving van natuur. De intrinsieke, relationele en instrumentele waarden staan hier, althans op papier, (gelijkwaardig) naast elkaar. Dat is in overeenstemming met de in 2012 verwoorde nieuwe missie van Staatsbosbeheer, waar naast ‘benutten’ van bosnatuur, expliciet en afgewogen aandacht wordt gegeven aan ‘beschermen’ en ‘beleven’ (Staatsbosbeheer 2012).

In 2020 verschijnt ook de *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI). In de NOVI staan bij natuur de intrinsieke waarden voorop (“biodiversiteit is van belang vanwege de intrinsieke waarde van de natuur”), dit expliciet ingegeven vanuit de verplichting dat Nederland voldoet aan de internationaal afgesproken doelen (VHR). Daarnaast is er aandacht voor de instrumentele waarden van natuur, voor ecosysteemdiensten die de natuur kan leveren. Deze hebben onder meer betrekking op de circulaire economie (natuur voorziet ons van grondstoffen en materialen), gezondheid (luchtkwaliteit, verkoeling), waterberging, voedselproductie, recreatie (“de beleving van de fysieke leefomgeving”) en natuur in en om de stad en de ‘leefomgevingskwaliteit’ in het algemeen. Er is ook aandacht voor de relationele waarden van het landschap: “Onze samenleving hecht grote

waarde aan het Nederlandse landschap. ... Het geeft mensen identiteit en nodigt uit tot cultuurhistorische en ecologische beleving”.

In de NOVI wordt de term ‘natuur’ regelmatig gebruikt in combinatie met ‘biodiversiteit’ (“natuur en biodiversiteit”). Wat daarmee dan onder ‘natuur’ wordt verstaan is onduidelijk. Wel wordt in de NOVI het streven naar ‘natuurinclusief’ ruimtegebruik (met betrekking tot landbouw, verstedelijking en energie) benadrukt en is er dus hernieuwd aandacht voor meervoudig ruimtegebruik en verweving, menging of stapeling van ruimtegebruiksfuncties. In de NOVI wordt daarnaast het NPLG aangekondigd, nadrukkelijk ingestoken vanuit de samenhangende opgaven van natuur, water en klimaat.

In 2022 verschijnt de eerste *Agenda Natuurinclusief* (Collectief Natuurinclusief 2022). In de Agenda, die is opgesteld door 5 partijen – het Interprovinciaal Overleg, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschappen NL en het Ministerie van LNV – wordt een oproep gedaan om met gerichte aandacht in het onderwijs en andere vormen van bewustwording de omslag te maken naar een ‘natuurinclusieve samenleving’. “Dat doen we omdat de natuur de basis is van ons bestaan”. Of deze laatste redenatie moet worden geduid in termen van instrumentele of relationele waarden, daarover kan men van inzicht verschillen.

In een transitie naar natuurinclusief ruimtegebruik speelt vooral de integratie van de intrinsieke waarden (soortenbescherming, biodiversiteitsherstel) en instrumentele waarden (natuur als oplossing voor maatschappelijke, ecologische en fysieke opgaven; benutten van natuur voor gezondheid, welzijn en economie) een cruciale rol, waarbij de instrumentele waarden steeds sterker worden benadrukt, en de intrinsieke waarden vooral vanuit het voldoen aan (internationale) wetgeving en afspraken worden benaderd: soortenbescherming is randvoorwaardelijk geworden.

## 3.5 Terugblik op de ontwikkeling van het natuurbeleid tot 2022

Het Nederlandse natuurbeleid is in de afgelopen decennia vooral gericht geweest op de *intrinsieke waarden* van natuur: de natuur die waarden heeft van zichzelf, los van menselijke behoeften of belangen en die het waard is om te behouden en te beschermen. Die intrinsieke waarden van natuur komen ook naar voren in de toenemende aandacht voor het beschermen van een aantal bepaalde soorten en habitats in aangewezen natuurgebieden en de afnemende aandacht voor niet juridisch harde doelen. Buijs et al (2017) komen overigens tot een vergelijkbare conclusie. Aandacht voor instrumentele en relationele waarden van natuur is er wel, maar die wordt verwoord in de nota’s voor de ruimtelijke ordening en meer sectorale beleidsnota’s voor landschap, cultuurhistorie en openluchtrecreatie. Deze nota’s zijn te zien als ‘aanvullend’ op het natuurbeleid. Over de gehele periode bezien heeft dit aanvullende beleid helaas weinig effect: in de beleidsontwikkeling is wel aandacht voor relationele en instrumentele waarden, maar die worden niet geborgd in de uitvoering. De uitvoering van het natuurbeleid blijft gericht op de – met wetgeving en richtlijnen te borgen - intrinsieke waarden.

De sterke nadruk op de intrinsieke waarden van natuur is recentelijk nog verder verscherpt door de voortschrijdende ‘juridisering’ van het natuurbeleid, waarbij het behalen van de internationaal afgesproken natuurdoelen (VHR) in toenemende mate door wet- en regelgeving en zelfs tot in de hoogste rechtszalen wordt afgedwongen.

Pas recent worden in het natuurbeleid (en ook in het ruimtelijke ordeningsbeleid) ook de *instrumentele waarden* van de natuur erkend, waarbij de natuur wordt gezien als bron van diensten

(ecosysteemdiensten) die op uiteenlopende wijze kunnen bijdragen aan de brede welvaart van mens en maatschappij en het oplossen van, of op zijn minst bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en -mitigatie. Dat zien we ook op papier terug in het streven naar natuurinclusieve ontwikkelingen, met name in aanpalende beleidsdomeinen en -documenten, bijvoorbeeld in de NOVI, de Agenda Natuurinclusief 1.0, de Bossenstrategie (zie PBL 2023b) en het Ontwerp NPLG. Dit streven naar natuurinclusiviteit refereert veel meer naar de combinatie van de intrinsieke (biodiversiteitsherstel) en instrumentele (natuur als oplossing voor een maatschappelijke en/of leefomgevingsopgave) waarden van natuur. Meer recent wordt ook via bijvoorbeeld Kritische Prestatie indicatoren (KPI) voor boerenbedrijven getracht de instrumentele waarden vorm te geven in de uitvoering. Maar agrariërs geven daarbij aan dat het verdienmodel voor het leveren van maatschappelijke diensten niet (automatisch) geborgd is.

De *relationele waarden* van natuur zijn in het natuurbeleid bijna altijd onderbelicht geweest, met als uitzondering de *Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (LNV 2000a), waar die relationele waarden juist werden benadrukt. En zo er al aandacht was voor die relationele waarden, was dit slechts een papieren aandacht en werd deze niet omgezet in concrete maatregelen. In het landschapsbeleid en het omgevingsbeleid lijken daarentegen, naast aandacht voor de intrinsieke waarden van Nederlands unieke landschappen in internationaal perspectief, de relationele waarden van het landschap en het culturele erfgoed vrijwel continu te worden geadresseerd, met een sterke nadruk op de betekenis en beleving van het landschap en het culturele erfgoed voor de identiteit van mensen.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen 50 jaar overziend, is er maar weinig veranderd ten aanzien van de aandacht in het beleid voor verschillende waarden van natuur en landschap. De *intrinsieke waarden* van natuur (bescherming, behoud en ontwikkeling van natuur ter bevordering van biodiversiteit) staan voorop. Wel voegt de NOVI hier nadrukkelijk de *instrumentele waarden* van natuur aan toe (de natuur voorziet ons van verschillende ecosysteemdiensten). Dat kunnen we beschouwen als een stap vooruit: van 'natuur moet' naar 'natuur heeft ook voordelen' en zelfs 'natuur is essentieel voor ons voortbestaan'. Daarbij wordt onder andere een relatie gelegd met klimaatadaptatie en -mitigatie, en op natuur en natuurlijke processen gebaseerde oplossingen voor omgevingsvraagstukken.

De *relationele waarden* van natuur worden in de RO-nota's eigenlijk nauwelijks benoemd. Alleen in algemene termen als 'beleving' en 'belevingswaarde' van het landschap, dit meestal gekoppeld aan ('groene') recreatie. Al wordt dat laatste, recreatie, in de literatuur meestal als ecosysteemdienst (en daarmee als instrumentele waarde) beschouwd. Wat de relationele waarden betreft valt af en toe het begrip 'identiteit', maar dan gaat het vooral om de identiteit van landschappen en niet van mensen, laat staan om de persoonlijke of collectieve binding die mensen kunnen hebben met de natuur. Sinds de Derde Nota, waarin dat wel werd benoemd, lijkt dat inmiddels een blinde vlek in de ruimtelijke ordening.

## 4 Provinciale Omgevingsvisies nader beschouwd

Het natuurbeleid is gedecentraliseerd. De Provincies hebben het hierin voortouw waarbij het *Natuurpact* leidend is. De Provinciale Omgevingsvisies (POV's) verschillen onderling sterk qua vorm en inhoud. We geven hieronder een samenvatting van de hoofdlijnen van het natuurbeleid van de twaalf provincies. Hierbij past wel een kanttekening: sommige provinciale omgevingsvisies zijn al wat ouder en dateren van 'voor de stikstofcrisis'. De aandacht voor natuur en biodiversiteit is daarin soms wat anders dan in de Provinciale plannen landelijk gebied (PPLG's) die in 2023 in het kader van het NPLG zijn opgesteld (zie voor een bespreking daarvan Boezeman et al. 2024).

### 4.1 Noord

De provincie *Groningen* werkt aan een nieuwe Omgevingsvisie, de voorgaande dateert van 2016. In het *Koersdocument Omgevingsvisie Dit is Groningen*. (Provincie Groningen 2022) worden de eerste contouren van de nieuwe provinciale Omgevingsvisie geschetst. Waar het de natuur betreft staan de intrinsieke waarden voorop, met het beschermen en versterken van de natuur en met het uitbreiden en verbinden van natuurgebieden. Er wordt gestreefd naar een 'steviger structuur van groene en blauwe verbindingen, ook tussen stad en land, mede met het oog op de recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied. Hier gaan intrinsieke en instrumentele waarden van de natuur samen. Datzelfde geldt ten aanzien van maatregelen ten aanzien van klimaatadaptatie (water, kust en wad) en -mitigatie (bos en veen).

Relationele waarden komen alleen, maar dan ook expliciet en uitgebreid, ter sprake met betrekking tot het landschap:

"Ons landelijk gebied is één van de dragers van onze identiteit. Zoals het landschap ons al eeuwenlang bindt, voelen we ons blijvend verbonden met onze landelijke omgeving. Wij willen dat we trots kunnen blijven op die kwaliteit en de verscheidenheid van onze landschappen, de Waddenzee en de natuurgebieden." (p. 13)

"Het landschap is de trots van de Groningers. We voelen ons ermee verbonden, het is onze basis waar we aan en op gebouwd hebben. Voor ons is het landschap voor elke ontwikkeling het vertrekpunt." (p. 32)

"Ons landschap in al zijn variaties en het unieke karakter van onze stad en onze dorpen is een belangrijke basis voor onze toekomst. In het landschap en in ons erfgoed is onze ontstaansgeschiedenis en cultuur afleesbaar. Voor veel inwoners vertrouwd maar ook nog vol verrassingen. Het maakt dat Groningers zich thuis en verbonden voelen." (p. 47)

Wat betreft de landbouw lezen we het volgende: "Het Rijk heeft recent haar doelen gepresenteerd rond stikstofreductie en verbetering van de bodem- en waterkwaliteit. Deze doelen zijn ingrijpend voor de bestaande landbouwstructuur" (p. 32). In het PPLG *Transitie landelijk gebied Groningen* (Provincie Groningen 2023) wordt expliciet gesteld dat een groot deel van de oplossingen van de huidige problematiek (stikstof, water, bodem, biodiversiteit) uit de landbouw moet komen. Hierbij worden drie perspectieven voor de landbouw onderscheiden, die per deelgebied verschillen. In alle gevallen zal sprake zijn van een flinke wijziging van de bedrijfsvoering en het grondgebruik. Het is een sector "die met een veranderende opgave te maken krijgt en waarvoor een nieuwe koers gevaren zal moeten worden" (p. 8), en "Het is duidelijk dat het leeuwendeel van de transitie van het

landelijk gebied samen met, en grotendeels ‘binnen’ de landbouw moet gebeuren” (p. 10). Het principe ‘water en bodem sturend’ vormt ook in Groningen het uitgangspunt, en “in lijn met de Agenda Natuurinclusief”.

In de Provinciale Omgevingsvisie van *Friesland ‘De romte diele’* (Provincie Fryslân 2020) zijn de basisprincipes en streefdoelen voor natuur, landschap en ruimtegebruik helder geformuleerd. Er wordt tegemoetgekomen aan afspraken met betrekking tot de natuurdoelen: uitbreiding van het natuurareaal conform het natuurpact en natuurbescherming en -herstel binnen en buiten de natuurgebieden. De intrinsieke waarden van natuur staan weliswaar voorop (versterking van de biodiversiteit), maar er is zeker oog voor de instrumentele waarden van natuur, bijvoorbeeld ten aanzien van klimaatadaptatie en -mitigatie, gezondheid en natuur- (en landschaps-)beleving. Aan de relationele waarden van natuur wordt geen aandacht besteed. Aan de relationele waarden van het landschap wél, dit in termen van identiteit en beleving (gekoppeld aan cultuurhistorische waarden), niet alleen van natuur en landschap, maar ook van stilte, duisternis en schone lucht. Daarbij gaat het niet alleen om de beleving van bewoners maar ook van bezoekers (recreanten en toeristen). Ook worden de instrumentele waarden van natuur en landschap benadrukt:

“Bij alle veranderingen staat voorop dat we de kwaliteiten van natuur, landschap, cultuurhistorie, water, bodem en lucht in een goede staat willen doorgeven aan toekomstige generaties. Ze vormen ons natuurlijk kapitaal dat ook in de toekomst de basis vormt voor een vitaal en veerkrachtig Fryslân. En ze leveren ons belangrijke diensten.” (p. 30)

Daarnaast wordt gestreefd naar natuurinclusief ruimtegebruik, ontwerp en beheer, naar koppelingen met ander ruimtegebruik (landbouw, verstedelijking, energie), en naar de omslag naar een ‘groene’ economie.

De *Provinciale Omgevingsvisie Drenthe* (2022) maakt onderscheid tussen “gebieden waar natuurlijke processen de ruimte krijgen (Natura 2000); gebieden waar het beheer is gericht op het in stand houden van bestaande patronen van natuur, landschap en cultuurhistorie; boerenland waar agrarisch gebruik leidend is; en stedelijke gebieden met overgangen stad-land, die door ecologisch beheer bij kunnen dragen aan kwaliteit van natuur en landschap.” Die laatste twee dragen ook bij aan het natuurnetwerk door de groen-blauwe dooradering te behouden en verstevigen. Deze gebieden zijn op kaart aangegeven. De POV Drenthe benoemt de grote opgaven en alle reeds lopende programma’s zoals voltooiing van het NNN. Aanvullend daarop wordt de groen-blauwe dooradering genoemd “als eerste stap om de biodiversiteit te versterken”. De ecologische verbinding van natuurgebieden wordt genoemd als belangrijke aanvulling voor “de verspreiding van planten en dieren tussen gebieden en het voorkomen van versnippering.” De groen-blauwe dooradering en de verbinding van natuurgebieden worden verder niet uitgewerkt in concrete ambities. De uitvoering verloopt via het Programma Natuurlijk Platteland. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen van de veertien Drentse Natura 2000-gebieden volgt de Provincie de wettelijke kaders. De intrinsieke waarden staan daarmee (impliciet) voorop. Biodiversiteit wordt vaak genoemd. Belevingswaarde speelt nauwelijks een rol in de omgevingsvisie. De instrumentele waarden (uitgedrukt in ecosystemediensten) worden in de definitie van natuur een keer genoemd maar speelt verder geen rol. Aan de (afzonderlijke) intrinsieke, instrumentele en relationele waarden van natuur wordt in de omgevingsvisie vrijwel geen aandacht besteed: natuur is natuur en het beleid dat daarvoor is vastgesteld wordt uitgevoerd. De Omgevingsvisie Drenthe is echter wel een – in het licht van ons betoog – interessant document vanwege de ‘Uitwerking ruimtelijke kwaliteit’: de kernkwaliteiten van *alle* voorkomende landschapstypen worden uitvoering omschreven, het belang voor de provincie wordt geduid én van



(kwalitatief) beleid voorzien. Dit gaat heel ver, zo wordt zelfs onderscheid gemaakt tussen es-dorpen- en es-gehuchtenlandschappen – alles voorzien van tekeningen. De relationele waarden van het landschap van Drenthe vormen in feite ‘het Hart’ van de POV.

## 4.2 Oost

Het document *Overijssel voor elkaar. Fundament voor de nieuwe omgevingsvisie* (Provincie Overijssel 2022) is doordeesemd van het principe ‘water en bodem leidend’. Alle ruimtegebruikers zullen zich hiernaar moeten schikken. Ook de landbouw, in de vorm van extensivering of natuurinclusief. Klimaatadaptatie staat voorop, natuurbescherming volgt daar meteen op: het versterken van de biodiversiteit en het op orde brengen van het water- en bodemsysteem staat centraal. De ambities laten niets aan duidelijkheid en kracht te wensen over: “We willen daarom aansluiten bij, of werken in harmonie met, het natuurlijke systeem. Het bodem- en watersysteem wordt niet meer aangepast aan (nieuwe) functies, maar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten zich gaan aanpassen aan het bodem- en watersysteem ter plekke.” (p. 19, zie ook p. 21) Ten aanzien van de natuur vat onderstaand citaat de ambities kernachtig samen:

“Verder willen we de biodiversiteit en de natuur, zowel binnen als buiten de natuurgebieden, duurzaam beschermen, beleven en benutten. We willen de basiskwaliteit van de natuur versterken in gebieden waar andere functies dan natuur leidend zijn. We streven naar een netwerk van groene en blauwe verbindingen waarmee we natuurgebieden met elkaar kunnen verbinden. We zorgen voor goede ruimtelijke en milieucondities voor natuurtypen, planten en dieren in en buiten natuurgebieden (in zowel landelijk als stedelijk gebied) en in grote en kleine wateren. We richten ons daarbij op algemeen voorkomende wilde plant- en diersoorten, Overijsselse aandachtsoorten, Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)-soorten en overige rode lijst soorten. Ook zorgen we voor een basis voor ecosysteemdiensten.” (p. 23)

Wat betreft de natuur wordt niet alleen gestreefd naar het versterken van de biodiversiteit, maar staan ‘beschermen, benutten en beleven’ op min of meer gelijke voet. Niet alleen de intrinsieke waarden van natuur staan centraal, maar ook wordt gekeken naar de instrumentele waarden (ecosysteemdiensten) en de relationele waarden. Al lijken die laatste toch vooral te worden gekoppeld aan het landschap, en lijkt het beleven vooral gekoppeld te zijn aan recreatie (instrumenteel). De identiteit van de (vier) verschillende onderscheiden gebieden (Salland, Noordwest, Vechtdal, Twente) moet worden benadrukt en versterkt (p. 42). Op p. 8 is dan reeds gesteld: “Het landschap is ons kapitaal”.

De *Provinciale Omgevingsvisie ‘Gaaf Gelderland’* (Provincie Gelderland 2018) is een weinig uitgesproken, en daardoor weinig inspirerend document. Het document valt op door zijn grote hoeveelheid gemeenplaatsen. Gaat het over natuur, dan gaat het vooral over de intrinsieke waarden daarvan: behoud en bescherming staat voorop, zowel binnen als buiten de natuurgebieden. De instrumentele waarden van natuur worden slechts zeer summier aangestipt, en betreft vooral het vasthouden van water en een aantrekkelijke woon- en werkomgeving. Gaat het over het landschap dan is daar in de omgevingsvisie nauwelijks een waarde aan te koppelen. Termen die dan vallen zijn ‘mooi’ en ‘verscheidenheid’. Daarbij wordt wel uitgebreid en expliciet verwezen naar de ontstaansgeschiedenis van de verschillende landschappen. Maar dat refereert nauwelijks naar relationele waarden, meer naar de intrinsieke waarden van het te behouden landschap.

In de *Provinciale Omgevingsvisie ‘Flevoland Straks’* (Provincie Flevoland 2017) wordt natuur nauwelijks genoemd. De woorden ‘biodiversiteit of ‘habitat’ zijn afwezig. De natuur heeft vooral

een recreatieve functie en is van belang als groene leef- en woonomgeving. Met andere woorden: de instrumentele waarden staan voorop. Intrinsieke waarden worden nauwelijks benoemd of beschreven. Kanttekening hierbij: het document stamt uit 2017. In het Flevolands Programma Landelijk Gebied (Provincie Flevoland 2023) wordt wél aandacht besteed aan natuur en ecologie en daarmee aan de intrinsieke waarden van natuur, zij het vanuit de verplichting te voldoen aan de VHR- en KRW-richtlijnen en vanuit een instrumenteel perspectief: “Het uitgangspunt is dat maatschappelijke en economische ontwikkelingen zo vorm krijgen dat ze de ecologische ontwikkelingen niet belemmeren, maar versterken.”

In de Omgevingsvisie van Flevoland wordt wel veel aandacht besteed aan het landschap, en de ontstaansgeschiedenis van Flevoland. Dit wordt op meerdere plekken in het document gekoppeld aan de identiteit van de Flevolander. Hierin worden duidelijk de relationele waarden van het landschap benoemd. Identiteit, eigenheid en ‘het verhaal van Flevoland’ zijn daarin belangrijke begrippen. De natuur en de natuurgebieden spelen daarin overigens geen rol.

## 4.3 West

De *Provinciale Omgevingsvisie Utrecht* van 2021 is een gedetailleerd en concreet document in woord en beeld. Veel doelen zijn afrekenbaar geformuleerd. Utrecht onderscheidt verschillende karakteristieke landschappen en formuleert daarvoor de kernkwaliteiten. Natuur is hier gevat in de Groene contour met een hard beschermingsregime niveau (‘nee, tenzij’). Utrecht streeft naar uitbreiding van het NNN met 3.000 ha in 2040; 1570 ha al in 2028 (conform Natuurpact). De biodiversiteit daarvan moet dan ten opzichte van 1990 zijn toegenomen. Dat duidt op een accent op de intrinsieke waarden van natuur, maar deze natuur moet ook een hoge belevingswaarde hebben met een grote maatschappelijke betrokkenheid. Over de instrumentele waarden wordt verder niet gerept. Wel wordt ingezet op een circulaire, natuurinclusieve, klimaatneutrale en diervriendelijke landbouw in 2050.

De *Omgevingsvisie Noord-Holland 2050 – Balans tussen economische groei en Leefbaarheid* – (2018) is een uitgebreid document. De bescherming en ontwikkeling van landschap is concreet uitgewerkt in 32 waardevolle en kwetsbare gebieden die zijn aangewezen als Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). In de Omgevingsverordening is het beschermingsregime aangegeven. Per landschap is aangegeven welke ecologische, landschappelijke, cultuurhistorische of aardkundige waarden aanwezig zijn. Deze ‘kernkwaliteiten’ mogen niet worden aangetast. Bij alle ontwikkelingen wordt gestreefd naar het vergroten van de biodiversiteit. Het gaat daarbij niet alleen om het vergroten van het aantal hectares aan natuur, maar ook om het maken van slimme combinaties waarmee kwaliteit wordt toegevoegd. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) blijft de basis van de natuurstructuur. Het Natuurpact wordt verder uitgevoerd. Kwalitatief sterke natuurgebieden functioneren als brongebieden voor biodiversiteitsontwikkeling in het landelijk en stedelijk gebied. Daar waar mogelijk worden groene gebieden verbonden om soorten de kans te geven zich te verspreiden en te ontwikkelen. De POV besteedt veel aandacht aan nieuwe ontwikkelingen, effecten op de ondergrond, bodemdaling en aanvulling van ecologische verbindingen voor het robuuster maken van het ecologisch systeem. Natuurlijke processen zijn richtinggevend voor inrichting en beheer van nieuwe en bestaande natuurgebieden – wat duidt op een accent op de intrinsieke waarden van natuur. Maar tegelijkertijd wordt gewezen op het niet statische karakter van natuur: natuurdoelen kunnen wijzigen onder invloed van fysieke en maatschappelijke ontwikkelingen van buitenaf. Ook wordt aansluiting gezocht bij andere functies:

“Bestaande natuurgebieden worden versterkt door zonering van recreatie, door slimmer landgebruik, versterking van verbindingen tussen natuurgebieden en door functies te combineren. Daar waar mogelijk wordt agrarisch natuurbeheer geconcentreerd rond natuurgebieden, wat bijdraagt aan betere bescherming van de natuurwaarden in de NNN. Enerzijds werken we daarom aan een fijnere groenblauwe dooradering van zowel landelijk als bebouwd gebied. Anderzijds kan deze fijnmazige dooradering uitgroeien tot een robuuste verbinding van grotere ecosystemen in de gebieden waar veel natuurgebieden bij elkaar in de buurt liggen.”

De *Provinciale Omgevingsvisie Zuid-Holland* van 2019 is totaal anders van opzet dan de POV Noord-Holland, hoewel de landschappelijke situatie in Zuid-Holland op onderdelen vergelijkbaar is. Deze POV is een kort analoog document dat op 1 april 2019 in werking trad. Vanaf dat moment wordt deze POV modulair digitaal aangepast. De 1<sup>e</sup> aanpassing is de ‘wijziging Omgevingsvisie, wijziging Omgevingsverordening en opstelling Omgevingsprogramma’, door Gedeputeerde Staten vastgesteld in 2020. Daarna zijn modulaire aanpassingen (digitaal) op de website gezet. Het geheel van aanvullingen en aanpassingen maakt het onoverzichtelijk. De POV besteedt veel aandacht aan landschap en in mindere mate aan natuur maar levert geen concrete visie op de toekomst en formuleert weinig afrekenbare doelen. Er wordt gewerkt aan Programma’s voor Biodiversiteit en Biodiversiteitsherstel. Zuid-Holland werkt aan een basiskwaliteit natuur die het fundament moet gaan vormen voor natuurinclusieve landbouw en een gezonde circulaire economie. Het biodiversiteitsbeleid krijgt vorm door het treffen van maatregelen voor ‘icoonsoorten’ die de verschillende ecosystemen en landschappen van de provincie representeren. De provincie werkt aan het realiseren van de laatste 3.300 ha Natuur Netwerk Nederland (NNN) van het totaal van 45.000 ha NNN in Zuid-Holland. Met andere woorden: ook in Zuid-Holland staan de intrinsieke waarden van de natuur centraal.

## 4.4 Zuid

In de *Zeeuwse Omgevingsvisie* (Provincie Zeeland 2023) worden veel woorden gewijd aan natuur en biodiversiteit. Op weg naar een natuurinclusieve samenleving zullen ruimtegebruik (op land en water) en bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in de landbouw en de visserij) rekening moeten houden met natuurwaarden. Dit in het besef dat die natuurwaarden in Zeeland momenteel door uiteenlopende oorzaken sterk onder druk staan. Die biodiversiteit dient te worden hersteld. De intrinsieke waarden van de natuur staan hier dus voorop, maar in de Omgevingsvisie is daarnaast veel aandacht voor de instrumentele waarden van natuur: de natuur draagt bij aan klimaatadaptatie (verkoeling, waterberging), -mitigatie (vastlegging van CO<sub>2</sub>) en luchtzuivering, en meer groen en natuur in de woonomgeving heeft een positief effect op de gezondheid van mensen (zowel door blootstelling als door gedrag: bewegen, ontspannen, ontmoeten) en daarmee op de leefbaarheid van stad en land. In Zeeland wordt dan ook zowel ingezet op een uitbreiding van beschermd natuurgebied (conform het Natuurpact), als op natuurinclusief ruimtegebruik buiten de natuurgebieden en sterkere natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden, het landelijk gebied daaromheen en het stedelijk gebied.

De relationele waarden van de natuur worden omvat door de band die de inwoners van Zeeland hebben met het Zeeuwse landschap: de openheid, het water, de stilte, de duisternis en het culturele erfgoed. Hieraan ontleen de Zeeuwen hun identiteit. In de Zeeuwse Omgevingsvisie worden beleid ten aanzien van landschap en natuur sterk aan elkaar gekoppeld:

“... de karakteristieke openheid en doorgaans duisternis van het agrarische landschap draagt bij aan het ervaren van een gevoel van rust, stilte en ruimte. De vele verschillende landschappen en de natuurlijke en cultuurhistorische landschapselementen vertellen het verhaal van het ontstaan van

Zeeland oftewel de geschiedenis van Zeeland en haar inwoners. Daarnaast herbergen deze landschappen verschillende natuurwaarden (planten- en diersoorten).” (p. 121),

en:

“Om natuurwaarden te behouden en versterken, moeten landschap en natuur als het ware verweven worden met bestaande functies. Deze natuurinclusiviteit draagt bij aan de benodigde veerkracht van het landschap om bijvoorbeeld achteruitgang van biodiversiteit en afname van zoet water te kunnen opvangen. We zetten in op het ontwikkelen en het beleven van het Zeeuwse landschap. Daarbij beogen we de identiteit, diversiteit en belevingswaarde van landschap, natuur- en cultuurhistorische waarden te behouden en te versterken. Herkenbaarheid, identiteit en regionale diversiteit zijn daarbij belangrijke uitgangspunten”. (p.121)

Met de titel ‘*De kwaliteit van Brabant – Visie op de Brabantse leefomgeving*’ zet de Provincie Noord-Brabant (2018) een op het eerste gezicht stevige beleidslijn uit. De Brabantse omgevingsvisie omarmt de transitie van systeemwereld naar leefwereld zoals geformuleerd in de Omgevingswet en de NOVI. In de Omgevingsvisie staat de kwaliteit van ‘onze leefomgeving’ centraal. De context voor natuurbeleid in Brabant lijkt daarmee aan te haken op de relationele waarden van natuur, maar bij de beoordeling van de huidige toestand van de Brabantse natuur lijken de intrinsieke waarden toch voorop te staan:

“Ook voor het aspect Biodiversiteit & natuurkwaliteit is het overall oordeel niet positief. Dit is onder meer het gevolg van een nog steeds teruglopende biodiversiteit. [-] Er is sprake van een te hoge belasting van de Natura 2000 gebieden.”

De hoofddopgaven voor de toekomst worden sterk systemisch geduid: “in 2050 is Brabant klimaatbestendig en water robuust ingericht.” De lagenbenadering wordt concreet uitgewerkt: de ondergrond is opgebouwd uit dekzandgronden doorsneden door beken en wordt ontwikkeld tot ‘klimaatbestendig beeklandschap’. De rivieren Maas en Merwede vormen de rode draden voor een ‘robuust rivierlandschap’. Het Natuurnetwerk Brabant wordt goed beschermd, ook tegen energieopwekking. Zo is er “geen plek voor (grootschalige) zonneparken of windturbines in de Brabantse natuurgebieden, tenzij dit geen afbreuk doet aan de aanwezige natuurwaarden”. Opvallend is dat het natuurbeleid in de omgevingsvisie niet als zelfstandig beleidsonderwerp wordt uitgewerkt, maar als onderdeel van klimaatbeleid (‘werken aan een klimaatproof Brabant’). De Omgevingsvisie Brabant levert ook geen concreet of anderszins geborgd beleid. Daarvoor wordt verwezen naar “het systeem van de Omgevingswet”, “het natuurbeheerplan en het waterprogramma”. Natuurnetwerk, werelderfgoed en stiltegebieden “worden (verplicht) opgenomen in de omgevingsverordening”. Dat maakt het moeilijk te reflecteren op de omgevingsvisie voor Noord-Brabant in het kader van onze hypothese. Daarvoor zouden we eerst het natuurbeheerplan en de additionele programma’s moeten bekijken.

De ‘*Omgevingsvisie Limburg*’ (2021) is een strategische en lange termijn (2030 – 2050) visie op de fysieke leefomgeving en beschrijft verschillende onderwerpen zoals water, natuur, landschap, bodem en cultureel erfgoed.

Als het over natuur gaat staan de intrinsieke waarden voorop. De belangrijkste functie van de natuurgebieden (Natuurnetwerk Limburg en de daarbinnen gelegen Natura 2000 gebieden) is het beschermen van de biodiversiteit (“verbetering van goede instandhoudingscondities voor de biodiversiteit”; Natura2000 gebieden met een ‘absolute nadruk op de natuurwaarden”). Ook wordt bij het beschermen van natuur een bijzonder accent gelegd op bedreigde Limburgse dier- en plantensoorten. Maar de bescherming van de biodiversiteit wordt niet alleen maar vanuit het VHR

beleid geargumenteed (vanwege de intrinsieke waarden van natuur), maar ook in relatie tot het welzijn en gezondheid van de mens, en de economische waarde (instrumenteel).

“Limburg kent een uniek landschap en prachtige natuurgebieden. We beschikken over waardevolle natuur die qua biodiversiteit uniek is. Dat is een belangrijke trof. Voor ons welzijn en onze gezondheid, maar ook vanwege de maatschappelijke en economische waarde. Onze natuur is intrinsiek en ook economisch waardevol.”

De intrinsieke waarden lijken ook sterk de inrichting van het landschap rondom het natuurnetwerk te sturen, mede door het “realiseren van een robuust natuur-, bos- en waternetwerk en een groen dooraderd landelijk gebied”. Hierbij speelt de groen-blauwe mantel (een zone tussen en om het Natuurnetwerk Limburg) een belangrijke rol, wat ervoor moet zorgen dat natuurgebieden sterker onderling verbonden zijn. De groen-blauwe mantel is een multifunctionele overgangszone waarin “combinatiemogelijkheden voor duurzame vormen van (kringloop) land- en tuinbouw en andere economische functies” mogelijk zijn.

“Met bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer, natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry en voedselbossen kan echter worden bijgedragen aan de biodiversiteitsdoelstellingen en aan landschappelijke kwaliteit.”

Daarnaast ligt hier ook een focus op de instrumentele waarden van natuur bijv. door het versterken van de klimaatadaptieve functies van beekdalen, de aanleg van nieuwe bossen voor klimaatmitigatie, het beschermen van grondwaterlichamen voor drinkwatervoorziening en het creëren van recreatiemogelijkheden. De relationele waarden zijn vooral te herkennen in het belang voor het behouden van karakteristieke landschappen of landschapselementen (zoals het behoud van groene monumenten, landschappelijk en cultuurhistorisch waardevolle beekdalen en kleinschalige landschapselementen en waterlopen) maar ook in de nadruk op de maatschappelijke verankering en beleefbaarheid van natuur. Zo kan natuur en landschap ook bijdragen aan geluk en gezondheid:

“aantrekkelijke landschappen met unieke natuur- en cultuurelementen ... dragen ... bij aan het vergroten van de gezondheid en het welbevinden van bewoners en bezoekers.”

“Natuurparken ... hebben een belangrijke functie voor geluk en gezondheid.”

“... waarbij natuur sterk verankerd is in de samenleving en dicht bij de woonomgeving voor jong en oud te beleven is. (...) natuur en landschap dragen bij aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart en neemt de samenleving op haar buurt meer verantwoordelijkheid voor natuur in de eigen directe leefomgeving.”

## 4.5 Een wisselend beeld

In alle provinciale omgevingsvisies wordt het Natuurpact gevolgd. Maar verder, alle omgevingsvisies overziend, bekijft een wisselend beeld. Natuur- en landschapsbeleid zijn zeer verschillend uitgewerkt, zowel inhoudelijk als wat betreft de samenhang en de mate van afrekenbaarheid op doelen (concreetheid). De intrinsieke waarden van de natuur staan in de meeste gevallen voorop. Slechts in enkele gevallen worden instrumentele waarden benoemd. De relationele waarden van natuur komen of niet ter sprake, of alleen in relatie tot het landschap. Dat laatste is opvallend: landschap heeft in alle provinciale omgevingsvisies een min of meer centrale positie. Vrijwel zonder uitzondering wordt die gelinkt aan de ‘identiteit’ van de provincie, en af en toe aan die van de burger. In Noord-Holland en Drenthe is het landschapsbeleid zelfs concreet uitgewerkt in beschrijvingen van de kernkwaliteiten van de afzonderlijke landschappen die allemaal

zijn voorzien van concreet (kwalitatief) ruimtelijk beleid – daar vormt de landschapstypologie het hart van de POV.

Wel lijkt het er op dat het denken over natuur en de waarden daarvan sterk in beweging is. Dat uit zich bijvoorbeeld in de recente aandacht voor de instrumentele waarden van natuur (ecosysteemdiensten, *nature-based solutions*), en in nieuwe beleidstermen als ‘basiskwaliteit natuur’ en ‘natuurinclusief, al krijgen die in de meest recente omgevingsvisies nog niet meteen concreet handen en voeten. Provincies als Groningen, Overijssel, Zeeland en Limburg lijken hier in hun denken, hun principes (natuurinclusief, water en bodem sturend) en voorgenomen beleid inmiddels het verst mee te zijn. En het valt te verwachten dat, mede in relatie tot de Provinciale Plannen Landelijk Gebied (PPLG’s) die in het kader van het NPLG zijn opgesteld, dat de andere provincies spoedig zullen volgen. Waarbij als kanttekening geldt dat in die PPLG’s vooral de intrinsieke waarden van natuur voorop staan (zie ook Boezeman et al. 2024).

In alle Provinciale Omgevingsvisies wordt het Natuurpact uitgevoerd, mét de eerder geconstateerde focus op intrinsieke waarde en bijbehorende juridisering daarvan. De relationele en instrumentele waarden zijn onderbelicht, net als in de nationale nota’s. Landschap daarentegen is in veel gevallen de drager van de POV, waarbij landschap wordt verbonden met de culturele identiteit van de provincie en zijn bewoners. Via landschap worden hiermee de relationele waarden van natuur toch een plek gegeven in de POV’s. In de PPLG’s wordt daarentegen de focus gelegd op de intrinsieke waarden van natuur.

# 5 Naar een Nationaal Programma Landelijk Gebied en een Nota Ruimte

## 5.1 Het NPLG in drie documenten

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wordt toegelicht in drie documenten, een *Startnotitie* (van juni 2022), een *Ontwikkeldocument* (van november 2022) en een *Ontwerp* (van december 2023). Het doel van het NPLG wordt in de *Startnotitie* omschreven als het ‘toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied’ en meer in het bijzonder het tegengaan van verslechtering en het verbeteren van instandhouding van de natuur. Hierbij staat het terugbrengen van de stikstofdepositie voorop: in 2030 is 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde gebracht. In 2025 is dit volgens de wettelijke verplichting 40% van dat areaal. Rond Natura-2000 gebieden worden ‘ringen’ getrokken waarbinnen de inspanning groter is. Naast beschikbare budgetten komt er een Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur met 24,3 miljard euro tot en met 2035. In de *Startnotitie* gaat het vooral over de toekomst van de landbouw en de lokale economie, veelal in algemene termen. Wat betreft natuurwaarden staan de intrinsieke waarden centraal, dit ingegeven vanuit de verplichting dat Nederland voldoet aan de internationaal en Europees afgesproken doelen (onder meer VHR en KRW). Dat leest als een ‘moetje’: alle relevante internationale verplichtingen voor natuur/biodiversiteit, klimaat en water worden uitvoerig behandeld. Soorten en habitats worden uitsluitend genoemd in de context van de bij deze verplichtingen horende doelen. In de *Startnotitie* wordt nauwelijks tot geen aandacht besteed aan de instrumentele en relationele waarden van natuur. Ecosysteemdiensten worden niet genoemd en ook de term beleving komt bijvoorbeeld geen enkele keer voor. De term ‘natuurinclusief’ valt alleen in relatie tot de landbouw en staat vooral in het teken van de intrinsieke waarden van de natuur. Ook van een bredere kijk op het landelijk gebied – economische vitaliteit, duurzaamheid, leefbaarheid, brede welvaart – is in het document nauwelijks sprake. Het is een versmalling die opvallend te noemen is, na het bredere Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland waarvan dit NPLG in zekere zin de opvolger is. In de *Startnotitie* wordt weinig aandacht besteed aan landschap. Daar staat tegenover dat wél nieuw beleid voor 10% groen-blauwe dooradering van het landschap wordt aangekondigd. Dat kan worden beschouwd als een impliciete aandacht voor de instrumentele waarden van natuur alsmede impliciet beleid voor landschap: een landschap moet dooraderd zijn met minimaal 10% aan landschapselementen. Natuur en landschap schuiven hier in elkaar. De relevante tekst hierover is vrij helder:

“Om te gaan voldoen aan de VHR moeten natuurgebieden worden uitgebreid en de kwaliteit van de natuur omhoog. Het gaat niet alleen om extra areaal, maar ook om zo’n 10% groenblauwe dooradering van het agrarisch landschap om noodzakelijke verbindingen tussen natuur, landbouw en water te leggen. De inzet is daarbij eveneens om overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden te realiseren.” (p. 32)

De *Startnotitie* is ook glashelder wat betreft de intenties, ambities en doelen van het programma:

“Het landelijk gebied zal flink moeten veranderen. We willen de kwaliteit van onze natuur verbeteren, ons watersysteem robuuster en gezonder maken en op weg naar een klimaatneutraal landelijk gebied. De natuur kan niet langer meer wachten en op meerdere vlakken zullen grote stappen moeten worden gezet, niet in de laatste plaats op het terrein van de overbelasting aan stikstofdepositie. Een forse inzet op natuurherstel en -behoud is ook nodig om zo ruimte te creëren voor duurzame economische en maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>10</sup> Daarnaast geldt dat Nederland zich op meerdere terreinen Europees en internationaal verplicht heeft aan diverse natuur-, water- en klimaatdoelstellingen.” (p. 4)

Ook in het *Ontwikkeldocument* staan wat betreft de natuur de *intrinsieke waarden* centraal. Hierbij wordt telkens gewezen op het feit dat Nederland moet voldoen aan de Europees afgesproken doelen (met name VHR en KRW), die vooral gelden voor beschermde natuurgebieden. Voor biodiversiteitsherstel buiten Natura-2000 gebieden wordt een natuurinclusieve aanpak voorgesteld (“zodat er (weer) meer ruimte komt voor biodiversiteit”) zoals een groen-blauwe dooradering van het agrarische gebied en een natuurinclusieve landbouw. In het *Ontwikkeldocument* worden nu wél, zij het beperkt (zowel in aandacht als in scope), passages gewijd aan de *instrumentele waarden* van natuur, bijvoorbeeld aan “versterken van ecosysteemdiensten” (zoals klimaatmitigatie en -adaptatie). Die zijn vooral van toepassing op de gebieden buiten de beschermde natuurgebieden.

“Wij mensen zijn onderdeel van de natuur en wij profiteren van de diensten die de ecosystemen ons leveren, zoals een vruchtbare bodem, bestuiving van ons voedselgewassen, schone lucht, schoon water, gezondheid en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor wonen, werken en recreëren. We moeten daarom de achteruitgang van de natuur stoppen, ecosystemen robuust maken en zo ook de waarde voor onze maatschappij herstellen.” (p. 19)

Aan de *relationele waarden* van natuur wordt ook in dit *Ontwikkeldocument* geen aandacht besteed. Identiteit, cultuurhistorische aspecten of beleving worden slechts genoemd in relatie tot landschap (landschapselementen) en groen in en om de stad, zij het zeer sporadisch. De doelen met betrekking tot natuur/biodiversiteit, klimaat en water staan nog steeds voorop, maar in het *Ontwikkeldocument* is nu ook de aanzet tot een bredere insteek bespeurbaar:

“De transitie van het landelijk gebied gaat niet alleen over natuur, water en klimaat, maar ook over de sociaaleconomische ontwikkeling van gebieden en de kwaliteit van de leefomgeving van mensen, zowel huidige als toekomstige generaties.” (p. 68)

Het staat er een beetje omfloerst maar ook het *Ontwikkeldocument* laat, wat betreft de doelstelling van het NPLG, aan duidelijkheid weinig te wensen over:

“Het verhaal waarom we het doen gaat in de kern dus om onze leefbaarheid en gezondheid, zoals de kwaliteit van ons drinkwater, het voortbestaan van planten en dieren en de strijd tegen klimaatverandering. En om behoud van een landbouwsector die hieraan bijdraagt en past binnen deze grenzen en leefbaarheid van het platteland.” (p. 7)

“Mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat zorgen we dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend wordt voor het landgebruik in het landelijk gebied.” (p. 11)

---

<sup>10</sup> Hetgeen als een duidelijke instrumentele insteek kan worden beschouwd.



Met andere woorden, met een leefomgevingsbeleid waarin het bodem- en watersysteem leidend is (p. 8, p. 11) en de internationale doelen met betrekking tot biodiversiteit (VHR), water (KRW) en klimaat voorop staan, zal de landbouw zich daarnaar moeten voegen, het liefst in de vorm van een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Daarbij wordt nadrukkelijk niet alleen gestreefd naar biodiversiteitsherstel in de natuurgebieden, maar ook daarbuiten. Naast scheiding en uitbreiding van natuurgebieden (conform de afspraken in het Natuurpact) wordt ook verweving en menging in de vorm van natuurinclusief ruimtegebruik buiten de natuurgebieden nagestreefd. In het Ontwikkeldocument NPLG worden daartoe de volgende concrete 'structureerende keuzes' ten aanzien van natuurinclusief en klimaatbestendig ruimtegebruik geformuleerd: 1) het creëren van *overgangsgebieden*: voornamelijk agrarische gebieden grenzend aan Natura 2000 gebieden. In deze gebieden worden de opgaven voor natuur, water, klimaat en landbouw gelijktijdig aangepakt; 2) het realiseren van *bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden*, voor verbetering van de waterkwaliteit en bijdragen aan de infiltratie van grondwater; 3) *peilopzet veenweide*: het toewerken naar vernatting van veenweidegebieden om CO<sub>2</sub>-emissies en bodemdaling te beperken; 4) de *inpassing van areaal agrarische natuur/landschapsgrond/nieuwe natuur*: arealen natuurinclusieve landbouw, waar een agrarische functie gecombineerd wordt met een natuurdoelstelling voor bepaalde kwetsbare agrarische soorten en habitattypen; 5) het streven naar *10% groen-blauwe dooradering* van het landelijk gebied. Realisatie van deze structureerende keuzes wordt overgelaten aan de provincies.

In het *Ontwerp NPLG* (december 2023) wordt het bovenstaande herhaald en verder uitgewerkt. Het *Ontwerp NPLG* is een interessant document. Ten eerste omdat in de inleidende paragrafen vooral de instrumentele waarden van natuur en de samenhang met de andere leefomgevingsopgaven (water, bodem, klimaat) centraal worden gesteld. Ten tweede omdat in dit document het NPLG nadrukkelijk in lijn wordt gebracht met het nationale omgevingsbeleid (i.c. de NOVI) en de te verschijnen Nota Ruimte: de draagkracht van het water- en bodemsysteem wordt leidend c.q. sturend in het landelijk gebied.

Ook in het *Ontwerp NPLG* staat het behalen van de internationaal afgesproken verplichtingen op het terrein van natuur (VHR), water (KRW) en klimaat (Parijs-akkoord) voorop. In het document wordt daarnaast – en in tegenstelling tot de twee eerdere NPLG-documenten – veel nadruk gelegd op de samenhang van de doelen en maatregelen met betrekking tot natuur, water en klimaat, en daarmee van de betekenis die de natuur en de uitbreiding van het natuurareaal kan hebben voor klimaatadaptatie en -mitigatie (zoals koolstofopslag en waterberging). Natuur heeft niet alleen intrinsieke waarden (VHR-doelen) maar nadrukkelijk ook instrumentele waarden: “De biodiversiteit wordt beschermd en versterkt en het natuurlijk kapitaal duurzaam benut” (p. 62). De 'structureerende keuzes' beogen die samenhang te bevorderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de nagestreefde groen-blauwe dooradering (GBDA) van het landelijk gebied, maar ook voor de beekdalen en de veenweidegebieden. Ook hier gaan intrinsieke en instrumentele waarden samen. De teneur in het *Ontwerp NPLG* is: natuur moet (van Europa), maar is ook handig. Waar de aandacht voor ecosysteemdiensten of zelfs (breder) *nature-based solutions* nog ontbrak in het Startdocument, heeft het *Ontwerp NPLG* die prominent in het vizier.

In het *Ontwerp NPLG* wordt in zekere zin gekozen voor het Natuurinclusieve scenario van de Natuurverkenning 2050 (Bremner et al. 2022)<sup>11</sup>: het NNN wordt volgens het Natuurpact gerealiseerd

---

<sup>11</sup> Zie ook het scenario *Regionaal Geworteld* van de Ruimtelijke Verkenning 2023 (PBL 2023c).

en in de gebieden buiten de beschermde natuurgebieden (het agrarisch gebied, de stad) wordt gestreefd naar een natuurinclusieve inrichting. Doel is om te komen tot een ‘breed natuurherstel’ en een ‘basiskwaliteit natuur’ in het hele land. “Daarbij draagt een gebiedsgerichte dialoog over de beoogde kwaliteit van de leefomgeving bij aan het maatschappelijk draagvlak voor verandering.” Aan de relationele waarden van natuur wordt ook in dit document geen enkele aandacht besteed. Wel wordt sporadisch aan de relationele waarden (cultuurhistorische waarde, beleving, identiteit) van het landschap gerefereerd. Al ligt het er in dit verband maar aan hoe de begrippen ‘natuurinclusief’ en ‘basiskwaliteit natuur’ worden ingevuld, en in welke mate hierin ook de relationele waarde van natuur besloten is.

## 5.2 RO-beleid: naar een nieuwe Nota Ruimte

In voorbereiding op de op korte termijn te verschijnen nieuwe *Nota Ruimte* verscheen in oktober 2023 de *Contourennotitie Nota Ruimte*. Hierin wordt een voorschot genomen op de principes van en keuzes in de nieuwe Nota Ruimte, en daarmee in het nationale omgevingsbeleid. Natuurherstel, ‘water en bodem sturend’ en een ‘natuurinclusieve’ en ‘klimaatbestendige’ leefomgeving kunnen hierbij als centrale uitgangspunten en doelen worden geïdentificeerd. Uit de notitie spreekt een grote urgentie met betrekking tot klimaatverandering en natuur- en biodiversiteitsherstel. De ecologische en fysieke opgave is groot, en de oplossingen lijken eveneens ecologisch en fysiek van aard. Die oplossingen zijn bovendien ingrijpend en fundamenteel ten aanzien van de locatie, de aard en de intensiteit van verschillende vormen van ruimtegebruik, waaronder de landbouw. In dit verband is het opvallend dat in de Contourennotitie de term ‘ecologische hoofdstructuur’ terugkeert. De invulling daarvan lijkt breder dan (zoals voorheen, in het NBP) ‘natuur’ (natuurgebieden en -verbindingen) alleen, en omvat ook het gehele water- en bodemsysteem. Ook gezondheid wordt in de notitie als een belangrijk (nieuw) leefomgevingsthema vaak genoemd. Dat is opvallend, en kan eveneens grote consequenties hebben voor keuzes ten aanzien van uiteenlopend ruimtegebruik (van landbouw tot industrie en luchtvaart). Met andere woorden: in de contourennotitie lijken alle seinen op ‘groen’ te staan. Overigens – en niet onbelangrijk – komt ook in het Ontwerp NPLG en in enkele recente POV’s het thema gezondheid (gezondheidsrisico’s) nadrukkelijk terug, met name in relatie tot de intensieve veehouderij (zoönosen, fijnstof) en akkerbouw (bestrijdingsmiddelen).

Onze eerdere bevinding met betrekking tot het RO-beleid gaat echter nog steeds op: natuurherstel en natuurontwikkeling (uitbreiding van NNN én bosareaal + natuurinclusief ruimtegebruik) staan vooral ten dienste van de *intrinsieke waarden* van natuur. Daarnaast worden de *instrumentele waarden* van natuur van belang geacht, al wordt die in deze notitie beperkt tot ondersteunend bij klimaatadaptatie en -mitigatie. Zo wordt er (op termijn) gestreefd naar “een robuust natuurnetwerk dat de gevolgen van een veranderend klimaat helpt te matigen” (p. 19), “een natuur die als bondgenoot de mens helpt in het mitigeren van de gevolgen op de klimaatverandering en bijdraagt aan een gezonde leefomgeving” (p. 25). Afgezien van de opvallende aandacht voor gezondheid, worden overige ecosysteemdiensten of (nog breder) *nature-based solutions* niet genoemd.

Van *relationele waarden* van natuur is verder geen sprake in de notitie. Over ‘identiteit’ wordt wel gesproken, maar die identiteiten worden vooral verbonden aan streken, landschappen en gemeenschappen:

“Nederland is gevormd door een eeuwenlange interactie tussen mens en natuur. Sporen van oude lagen zijn overal te herkennen en af te lezen in onze steden, dorpen en landschappen. Deze nalatenschap uit het verleden geeft ook vandaag nog betekenis aan ons bestaan en bepaalt in hoge

mate de kwaliteit van onze leefomgeving. Ze vormt bovendien een onmisbaar onderdeel van nieuwe ruimtelijke kwaliteit. Cultureel erfgoed bepaalt mede de identiteit van Nederland en zijn gemeenschappen. Het biedt inspiratie en kan eraan bijdragen nieuwe oplossingen te vinden. We beschermen wat we belangrijk vinden, benutten het verleden en sluiten bij ruimtelijke ontwikkeling aan bij kenmerken en identiteit van gebieden.” (p. 16)

# 6 Slotbeschouwing: naar een breder gedragen natuurbeleid

“De wetenschappelijke analyse is niet de enige manier waarop we ons tot de dingen verhouden, en wellicht zelfs niet de doorslaggevende. De wereld is immers niet alleen iets wat ik afstandelijk en koel analyseer. De wereld is bovenal iets wat ik betrokken en geëngageerd bewoon. De wereld bestaat niet slechts uit onderdelen die ik kan tellen, herschikken, bewerken en verbeteren. Ze bestaat ook uit de verbanden en verhoudingen die de onderdelen tot een zinvol geheel maken dat we onze wereld noemen. De mens bewoont een wereld, en daardoor is de wereld beziel.”

(Nusselder 2021: 31-32)

## 6.1 Natuur in beleid

De NPLG-documenten (Startnotitie, Ontwikkeldocument, Ontwerp) en de meest recente RO-nota (NOVI) en -notitie (Contourennotitie) vertonen grote overeenkomsten<sup>12</sup> en laten qua doelstelling en richting niets aan duidelijkheid te wensen over: bodem, water en biodiversiteit (KRW en VHR) – met andere woorden het gehele ecologische systeem – worden sturend bij keuzes over aard en intensiteit van het ruimtegebruik, en daarmee ook richtinggevend voor het natuur- en bredere omgevingsbeleid. Daarnaast formuleert het Rijk structurerende keuzes die de provincies moeten uitwerken, bijvoorbeeld voor overgangsgebieden tussen natuur en landbouw en een groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied. Die principes en structurerende keuzes zullen linksom of rechtsom grote consequenties hebben voor de landbouw en andere ruimtegebruikers. Wat betreft de natuur staan in de meest recente beleidsdocumenten (ook die van de provincies) haar *intrinsieke waarden* voorop, en dit is in lijn met het natuurbeleid van de laatste vijftig jaar. Vanuit een intrinsiek perspectief op natuur wordt natuur (voor zichzelf) beschermd, door overheden. Het benutten van de natuur door de mens en de beleving van de natuur koppelen op zijn best mee, al loopt dat in het klimaatadaptatie- en -mitigatiebeleid (nieuw bos, vernatting veen) gelijk op. Dit waardenperspectief wordt inmiddels vooral ingegeven vanuit de internationaal overeengekomen VHR-doelen en klimaatovereenkomsten. Die worden in deze beleidsdocumenten vooral beschreven als juridisch en politiek gezien verplichtende doelen, en niet zozeer benaderd vanuit morele of ethische overwegingen. Daarmee is het natuurbeleid sterk geformaliseerd en gejuridiseerd, en tevens versmald tot specifieke (bijzondere) kwetsbare soorten, habitats en (natuur)gebieden (zie ook Kuindersma et al. 2020). De intrinsieke waarden van de gehele natuur (het gehele ecologische systeem), binnen én buiten de natuurgebieden, zijn daarmee wat buiten zicht geraakt, al lijkt een beleidsbeweging naar een landsbrede ‘basiskwaliteit natuur’ en het streven naar een ‘natuurinclusieve samenleving’ (of op zijn minst natuurinclusief ruimtegebruik), zoals verwoord in het *Ontwerp NPLG* en de *Contourennotitie Nota Ruimte*, inmiddels ingezet. Dit zou kunnen worden beschouwd als een fundamentele heroriëntatie: het verweven van ‘natuur’ met ander ruimtegebruik. Waarbij niet alleen het intrinsieke maar ook het instrumentele en relationele waardenperspectief mee kan worden genomen.

Die heroriëntatie werkt ook andersom, want ook binnen en rond de beschermde natuurgebieden is

---

<sup>12</sup> Hetgeen overigens niet verrassend is, het NPLG is immers een NOVI-programma.

inmiddels sprake van een bredere waardenoriëntatie van natuur én landschap. In het in 2023 verschenen *Beleidsprogramma Nationale Parken 2024-2030* (LNV 2023) wordt benadrukt dat bescherming van natuur en landschap hand en hand gaat met de beleving daarvan, zowel binnen als buiten de beschermde natuurgebieden (natuurkernen), en dat daartoe de Nationale Parken ‘nieuwe stijl’ een belangrijk vehikel voor gebiedsgerichte samenwerking, versterking van regionale identiteiten en vergroting van maatschappelijke betrokkenheid kunnen zijn (zie ook Commissie Verkenning Nationale Parken 2020).

De juridisering van het natuurbeleid zoals hierboven is beschreven is de uitkomst van een langdurig proces van waarden van natuur nauwkeurig en meetbaar definiëren, in afspraken, richtlijnen of wetgeving vastleggen, en daar aan vasthouden tijdens juridische procedures. De juridisering wordt daarnaast versterkt doordat niet verplichte doelen als ongewenste ‘nationale koppen’ werden gezien (Turnhout & Beunen 2020)<sup>13</sup>. We zien daarnaast ook een andere vorm van juridisering: het toekennen van rechten aan natuur. Jessica den Outer onderzocht in ‘Rechten voor de natuur’ de juridische emancipatie van kwetsbare ecosystemen in zeven landen (Den Outer 2023). In verschillende delen van de wereld heeft de natuur inmiddels rechten gekregen: in Ecuador werden in 2008 rechten van de natuur zelfs opgenomen in de grondwet; in Nieuw-Zeeland is in 2017 de rivier Whanganui als rechtspersoon erkend; in 2018 kreeg de door Gabriel García Márquez vaak beschreven Magdalena-rivier in Colombia een vergelijkbare juridische status. In Nederland zien we ook initiatieven, zoals de stichting ‘Bos dat van Zichzelf is’ of de petitie ‘Maas in de wet’ die pleit voor het toekennen van rechten aan de rivier Maas. In 2019 omschreef de Verenigde Naties de *Earth Jurisprudence* als snelst groeiende juridische beweging van de 21<sup>e</sup> eeuw. Onder en tussen juristen, natuurbeschermers en bestuurskundigen is nog veel discussie over welke richting dit op kan (of moet) gaan (zie ook Kistenkas 2023). De ervaring tot nu leert dat het alleen toekennen van rechten onvoldoende is. Rechten moeten goed zijn omschreven en overheden moeten kunnen zorgen voor effectieve handhaving en consequenties bij schending van deze rechten (Kistenkas 2023, Oxford Academic 2024). Ook maakt het veel uit welk ‘natuurobject’ rechten wordt toebedeeld: een afgebakend bos of een geheel ecosysteem als bijvoorbeeld een rivier (Stichting Rechten van de Natuur 2024). De vraag is ook welke rol de mens krijgt toebedeeld in de ‘ecologische rechtspersoon’; tot nu toe is dat nog niet duidelijk geworden. Maar het toekennen van rechten aan natuur is een serieus en wellicht veelbelovend concept dat nader onderzoek verdient.

De *instrumentele waarden* van natuur (ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal, ‘*nature-based solutions*’) worden in het recente natuur- en RO- (c.q. Omgevings-)beleid steeds vaker genoemd en benadrukt, maar daarvan wordt nog geen eenduidig, laat staan compleet beeld geschetst; dat verschilt per beleidsdocument. Soms wordt gewezen op het nut van natuur bij klimaatadaptatie en -mitigatie, of op de bijdrage aan een duurzame landbouwproductie, dan weer op de gebruiksfunctie van natuur in termen van recreatie. Vooral buiten de natuurgebieden wordt veel aandacht gegeven aan de instrumentele waarden van natuur en aan de ‘nuttige’ diensten die de natuur kan leveren aan de mens, zoals vastlegging van CO<sub>2</sub>, verkoeling in het bebouwd gebied, of ruimte bieden voor recreatie. Maar het geschetste perspectief is telkens verre van compleet, laat staan dat de meervoudige bijdragen die natuur aan het welzijn en de welvaart kan leveren

---

<sup>13</sup> Van een ‘nationale kop’ is sprake indien Nederland bij de omzetting van Europese regelgeving verder gaat dan strikt genomen op grond van de Europese regelgeving noodzakelijk is (Europa Instituut & Asser Instituut 2007).

structureel worden meegenomen in beleid.<sup>14</sup>

Het beter gebruik van natuurlijke oplossingen is wel expliciet als doel benoemd in zowel de *Agenda Natuurinclusief 2.0* (NiNO 2023) als het *Beleidskompas* (KCBR 2024). Deze aandacht kan helpen om natuurlijke oplossingen breder en systematischer in te zetten (Van Oorschot et al. 2024). Daarnaast is het belang van de Agenda Natuurinclusief dat die maatschappelijk gedragen wordt, of in elk geval vanuit verschillende maatschappelijke domeinen wordt opgepakt, met de ‘natuurinclusieve samenleving’ als doel. Die aanpak kan mogelijk helpen om ook het chagrijn en onbegrip rond de donkergroene gejuridiseerde natuur weg te halen. In die zin biedt de Agenda Natuurinclusief vooralsnog meer mogelijkheden om de relationele waarden te versterken dan het NPLG.

Met de juridisering en de bewuste versmalling van het natuurbeleid zijn de *relationele waarden* van natuur vrijwel geheel uit de beleidsaandacht verdwenen. Het natuurbeleid loopt daarmee het risico het maatschappelijke draagvlak daaronder te verliezen (zie ook Dirkx et al. 2019; Mattijssen et al. 2020; Rli 2023).

“In many debates and policies, nature has become an abstract notion, often equated to ‘biodiversity’ or ‘ecosystem services’. But people, ourselves included, do not have relationships with abstract concepts. Current public language – particularly framing our engagement with nature in terms of ‘services’ – effectively blocks the possibility to talk in a suitable and significant way about people-nature relationships and the values they embody” (Mattijssen et al. 2020: 406).

Met het afnemen van de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid komt ook de politieke legitimiteit in de knel, met vervolgens weer effecten op de juridische legitimiteit (zie figuur 2). Ook de Rli (2023) wijst in bredere zin op een dergelijk risico. Waar in recente omgevingsbeleidsnota’s (NOVI, Contourennotitie, POV’s) en de drie NPLG-documenten al aan relationele waarden wordt gerefereerd, verwijzen deze vooral naar de belevingswaarde, cultuurhistorische betekenis en (individuele en collectieve) identiteitsverlening van het landschap, en dan vooral van het (agrarische) cultuurlandschap.

Aangezien voor veel mensen natuur en landschap één zijn en de kwaliteit van het landschap voor hen belangrijk is (belevingswaarde, cultuurhistorische betekenis, identiteitsverlening) (zie PBL 2019; Tennekes et al. 2022), ligt hier een kans. Want wanneer het relationele waardenperspectief op natuur en landschap een belangrijkere plek wordt gegeven in zowel het omgevingsbeleid als het natuurbeleid, kan dit de legitimiteit van en het draagvlak onder het natuurbeleid vergroten en verbreden. Het omgevingsbeleid wordt dan landschapsinclusief (zie PBL 2019) én natuurinclusief<sup>15</sup> (zie Van Dam & Pols 2021; PBL 2021, 2023c), en het natuurbeleid wordt landschapsinclusief en (net als in de Nota NVMMVN) weer ‘mensinclusief’. In Nationale Parken ‘nieuwe stijl’, zoals in het Van Gogh Nationaal Park (i.o.) worden daartoe al de eerste stappen gezet (zie PBL & VU Athena Instituut 2021).

Hierbij zijn overigens twee verschillende redeneringen denkbaar. Enerzijds kan worden beredeneerd dat een hernieuwde aandacht voor relationele waarden van natuur het draagvlak onder het natuurbeleid kan versterken (zie ook Buijs & Boonstra 2020; Ghijselincx 2023; Ghijselincx

---

<sup>14</sup> Enigszins cynisch zou je zelfs kunnen betogen dat in het huidige beleid (NPLG) ook de intrinsieke waarde van natuur, en de bescherming daarvan, een instrumenteel doel dient: het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen op andere plekken (vergunningverlening voor economische activiteiten).

<sup>15</sup> En klimaatbestendig, zie Van Dam & Pols 2021; PBL 2021, 2023.

et al. 2023; Klain et al. 2017; Pedroli & During 2019). Of, in de woorden van Mattijssen et al. (2020): “From this perspective, relational values resonate with and motivate a much broader audience, and thus may offer more powerful leverage for conservation than emphasis on instrumental or intrinsic values”.

Aan de andere kant kan worden betoogd dat een toenemende aandacht voor de relationele waarden van natuur de ‘hardheid’ van het (geformaliseerde, technocratische en gejuridiseerde) natuurbeleid juist kan verzwakken. Het gaat in het staande natuurbeleid immers om een ‘harde borging van zachte waarden’, zo stellen Buijs en Boonstra (2020, p. 183) terecht, die daaraan wel toevoegen dat betwijfeld kan worden of de juridische legitimiteit van het huidige natuurbeleid (‘het moet van Europa’) een voldoende stevige basis vormt van dit beleid als het niet wordt verbonden met de maatschappelijke legitimiteit van dit beleid (Buijs & Boonstra 2020, p. 191): aandacht voor de relationele waarden van natuur mag niet ten koste gaan van de ‘hardheid’ en daarmee juridische legitimiteit van het natuurbeleid. Integendeel, het één zou het ander juist kunnen versterken: het borgen van ‘harde waarden’ (kwantitatief: behoud van soorten) gaat gepaard met het borgen van ‘zachte waarden’ (kwalitatief: betekenis voor mensen).

De maatschappelijke legitimiteit van (draagvlak voor) het natuurbeleid kan nog verder worden versterkt door een grotere aandacht voor de instrumentele waarden van natuur en een vollediger blik op de verscheidenheid van ‘diensten’ die de natuur aan de mens kan leveren. En daar ook expliciet beleid op voeren. Gezien de ‘grote opgaven in een beperkte ruimte’ (PBL 2021) ligt een dergelijke aandacht voor de instrumentele waarden van natuur, bijvoorbeeld in de vorm van meervoudig ruimtegebruik, groen-blauwe dooradering tot in de stad, nieuwe bossen, op natuur gebaseerde oplossingen en natuurinclusieve landbouw, voor de hand (zie ook PBL 2023c). Het NPLG (en ook de NOVI) geeft hiervoor een aanzet.

## 6.2 Een breder natuurbeleid

De conclusie luidt dan dat het in het natuurbeleid idealiter geen kwestie is van of-of, maar van en-en: én een (harde) juridische borging van de intrinsieke waarden van natuur garanderen, én het (harde en brede) ‘nut’ van de natuur voor mensen expliciteren, verduidelijken en in beleid omzetten, én de relationele waarden van natuur benadrukken. Met een grotere aandacht voor zowel de instrumentele als de relationele waarden van natuur wordt ook de (zachte) maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en draagvlak voor het natuurbeleid gestimuleerd (zie ook Rode et al. 2015). Relationele waarden zijn bovendien sterke drijfveren voor het genereren van actieve betrokkenheid bij de natuur (zoals vrijwilligerswerk) (zie Admiraal et al. 2017; Van den Born et al. 2018; Chan et al. 2016).

Op deze manier kan in het natuur- en bredere omgevingsbeleid worden gekomen tot een meer afgewogen balans tussen de drie waardenperspectieven op natuur.

Dat geldt met name voor het beleidsstreven naar een ‘basiskwaliteit natuur’ en een ‘natuurinclusieve samenleving’. Ook bij de concrete invulling van deze begrippen en strevingen dient een breder maatschappelijk draagvlak te worden gezocht (zie ook During et al. 2022) en vanuit verschillende waardenperspectieven worden gekeken. Met andere woorden: het beleid en het maatschappelijk gesprek over natuur moet niet alleen worden overgelaten aan ecologen (intrinsieke waarden) en economen (instrumentele waarden), maar ook aan sociaal-geografen,

sociologen, antropologen, psychologen, filosofen en – vooral – burgers ('leken'<sup>16</sup>), die juist de relationele waarden van natuur benadrukken en oog hebben voor de maatschappelijke en culturele functies van natuur, in termen van mentaal welbevinden, zingeving en identiteit:

"Maybe it is time to pause for a moment and critically reflect on the intellectual repertoires and images of nature that traditionally have been used by conservationists and policymakers; to pause and carefully listen to the diversity of narratives, images and views pertaining to nature that modern society displays, and investigate which of these may be helpful in positively engaging citizens, both on the individual and community level, in the vast and challenging project of 'European nature'. The fact that presently many Europeans see their relationship with nature in terms of partnership and participation, holds a significant promise" (Schouten 2017: 49).

Een robuust en maatschappelijk gedragen natuurbeleid gaat dan ook uit van alle drie waardenperspectieven van natuur (zie figuur 1). Dat vergroot de (drievoudige) legitimiteit van het natuurbeleid (zie figuur 2). Het natuurbeleid is dan steviger verankerd in de maatschappij en in de politieke realiteit, omdat het beter aansluit bij wat mensen bij natuur voor ogen hebben en het publieke begrip over de gemaakte keuzes bevordert (zie ook Alkemade 2019). En tevens omdat het natuurbeleid dan ook beter is gekoppeld aan andere beleidssectoren en leefomgevingsopgaven (*mainstreaming*). Dat maakt het natuurbeleid transparanter en robuuster (want maatschappelijk breder verankerd), maar ook breder in scope en betekenis. In Europees verband is die stap al gezet.

De totstandkoming van dit verbrede natuurbeleid verloopt langs de drie waardenperspectieven van natuur. De *intrinsieke waarden* zouden meer dan nu moeten worden gemotiveerd vanuit het streven naar een veerkrachtig en biodivers ecosysteem: een robuust NNN én natuurinclusief ruimtegebruik (of basiskwaliteit natuur) daarbuiten. Dat betekent dat het beleid, en de legitimiteit daarvan, meer dan nu moet zijn gebaseerd op een robuust en flexibel ecosysteem, binnen en buiten natuurgebieden, en niet zozeer vanuit internationaal afgesproken verplichtingen. Waarbij wel een rol speelt dat in tijden van klimaatverandering de strakke kaders voor te beschermen habitats en soorten mogelijk gaan knellen.

Aandacht voor de *instrumentele waarden* van natuur doorloopt een naastgelegen spoor: dat kan gaan via het omgevingsbeleid (voorheen RO-beleid) met het krachtig stimuleren van meervoudig, natuurinclusief en synergetisch ruimtegebruik. En wellicht zelfs via een 'ladder natuurinclusief', waarin bij elke leefomgevingsopgave in eerste instantie wordt verkend of een op de natuur gebaseerde oplossing (*nature-based solution*) mogelijk is.

Aandacht voor de *relationele waarden* van natuur heeft ook een eigen spoor, en trekt gezamenlijk op met de *belevingswaarde* in het landschapsbeleid (zie ook Dirx 2021). Deze waarden zijn veel moeilijker kwantitatief afrekenbaar te formuleren. Toch is het mogelijk de 'zorg voor landschap' – en daarmee de relationele waarden van natuur – te borgen in het omgevingsbeleid. Dat kan in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat is gekoppeld aan de Omgevingswet. Nu is deze kwalitatieve belevings- (of relationele) waarde géén onderdeel van het Bkl, maar dat is beslist wél mogelijk. Elders in het Bkl en het Bbl (Besluit bouwwerken leefomgeving) zijn kwalitatieve waarden geduid zoals voor cultuurhistorie. Voor

---

<sup>16</sup> Omwonenden, recreanten, 'groene vrijwilligers' en andere, al dan niet betrokken burgers. De term 'leken' verwijst naar het onderscheid in vier verschillende discoursen, waarvan het lekendiscours, naast het academische, het professionele en het populaire discours, er één is (Jones 1999). Zie ook paragraaf 2.2 en noot 3 en 4.



adequate handhaving is het uiteraard nodig dat ook provincies en gemeenten deze waarden zo concreet als mogelijk is opnemen in hun omgevingsvisies en -verordeningen (zie ook PBL 2019). Een breder maatschappelijk begrip voor en draagvlak onder het natuurbeleid loopt dan via het spoor van het ‘cultuurlandschap’, waarbij identiteiten, opvattingen over schoonheid en maatschappelijke betrokkenheid wél sterker zijn ontwikkeld, ook in het RO-beleid in het recente verleden. In de woorden van Mattijssen et al. (2020: 407) “...nature conservation should not be approached from a narrow, sectoral perspective. Rather, a relational perspective calls for an integrated landscape approach, promoting the view that nature is part of the landscape in which it is embedded”. Daarbij past overigens de kanttekening dat deze agrarische cultuurlandschappen weliswaar soms natuurwaarden kunnen herbergen, maar dat die intrinsieke natuurwaarden ook hier in de afgelopen decennia flink in het gedrang zijn gekomen, met ‘landschapspijn’ tot gevolg. Meer aandacht voor de relationele waarden van natuur (en landschap) in beleid vereist vanuit het beleid wel een andere, minder abstracte (noem het relationele) taal en communicatie (in tekst én beeld), en oog voor verschillende waardenoriëntaties en waardenprioriteringen en (potentiële) betrokkenheid van burgers. In de Agenda Natuurinclusief lijkt dit inmiddels te worden opgepakt, al ligt daarin toch vooral de nadruk op de instrumentele waarden van natuur. Ook de ‘basiskwaliteit natuur’ kan dan worden gedefinieerd en ingevuld vanuit de drie verschillende waardenperspectieven van natuur, en niet slechts vanuit intrinsieke waarden.

Het Nederlandse natuurbeleid lijkt gebaat bij een meer afgewogen balans tussen de drie – elk te borgen – natuurwaardenperspectieven, en daarmee met een (zowel inhoudelijke als geografische<sup>17</sup>) verbreding van de beleidsdoelstellingen. Pas dan kan een zinvolle definitie en meervoudige (drie waardenperspectieven) invulling van een ‘basiskwaliteit natuur’ plaatsvinden, worden toegewerkt naar een veerkrachtig, biodivers ecosysteem, en het pad worden ingeslagen naar een natuurinclusieve samenleving.

---

<sup>17</sup> Binnen én buiten natuurgebieden, in het landelijk gebied én in de stad.

# Literatuur

- Admiraal, J.F. et al. (2017), 'Motivations for committed nature conservation action in Europe', *Environmental Conservation* 24/2 (March 13, 2017).
- Alcok, A., M.P. White, S. Pahl, R. Duarte-Davidson & L.E. Fleming (2020), 'Associations between pro-environmental behaviour and neighbourhood nature, nature visit frequency and nature appreciation: Evidence from a nationally representative survey in England', *Environment International* 136, 105441.
- Alkemade, R. (2019), *Increasing variety in response to decreasing biodiversity*, Inaugural address, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Anderson, C.B. et al. (2022), 'Conceptualizing the diverse values of nature and their contributions to people'. In: P. Balvanera, U. Pascual, M. Christie, B. Baptiste & D. González-Jiménez (eds). *Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn: IPBES.
- Argeloo, M. (2022), *Natuuramnesie. Hoe we vergeten zijn hoe de natuur er vroeger uitzag*, Amsterdam: Atlas-Contact.
- Batavia, C., & M.P. Nelson (2017), 'For goodness sake! What is intrinsic value and why should we care?' *Biological Conservation* 209: 366–376.
- Blerck, H. J. J. C. M. van (2022), *Landschapsplan Nederland: Hermeneutische interpretatie van de landschapsplannen in de Staatsbosbeheercollectie die zijn ontworpen in het kader van ruilverkavelingen in Nederland in de periode van 1946 tot 1976*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (thesis).
- Boer, J. de (2017), *Landschapspijn. Over de toekomst van ons platteland*, Amsterdam: Atlas/Contact.
- Boer, J. de (2019), 'Vlijmende landschapspijn. Over het gebrek aan regie op het Nederlandse landschap', *Ruimte+Wonen* 2019/2: 16-25.
- Boezeman, D. et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Born, R.J.G. et al. (2018), 'The missing pillar: Eudemonic values in the justification of nature conservation', *Journal of Environmental Planning and Management* 61: 841-856.
- Breman, B. et al. (2022), *Natuurverkenning 2050: Scenario Natuurinclusief. Wot rapport 136*. Wageningen: Wageningen University & Research-WOT, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bruin D. de et al. (1987), *Plan Ooievaar. De toekomst van het rivierengebied*, Arnhem: Stichting Gelderse milieufederatie.
- Buijs, A. & F. Boonstra (2020), *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Buijs, A., F. Boonstra & T. Mattijssen (2020), 'Inleiding', pp. 9-18 in: A. Buijs & F. Boonstra (2020), *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Buijs, A.E., B.H.M. Elands & C.S.A. van Koppen (2014), *Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak*, WOT Technical Report 103, Wageningen: Wageningen University & Research – WOT.
- Buijs, A., T. Mattijssen & B. Arts (2014), 'The man, the administration and the counter-discourse: An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy', *Land Use Policy* 38: 676-684.

- Buis, A. & D. van der Molen (2004), 'Beleving van natuurontwikkeling in de uiterwaarden', *Landschap* 21/3: 147-157.
- BZK (2022), *Contourennotitie Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022), *Programma Mooi Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2020), *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Chan, K.M.A., P. Balvanera, K. Benessaia & N. Turner (2016), 'Why protect nature? Rethinking values and the environment', *PNAS* 113/6: 1462-1465.
- Collectief Natuurinclusief (2022), *Agenda natuurinclusief 1.0*, <https://www.collectiefnatuurinclusief.nl/>
- Commissie Verkenning Nationale Parken (2020), *Nationale Landschapsparken, oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse*, Amersfoort: Commissie Verkenning Nationale Parken, in opdracht van Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).
- CRM (1975), *Nota Nationale Parken*, Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk.
- CRM, L&V & VRO (1975), *De Relatienota of De Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud*. Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, Ministerie van Landbouw en Visserij & Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Dam, F. van (2018), 'Landschap en identiteit in transitie – Essay', *Geografie* 27/6: 6-11.
- Dam, F. van, S. Heins & B.S. Elbersen (2002), 'Lay discourses of the rural and stated and revealed preferences for rural living. Some evidence of the existence of a rural idyll in the Netherlands', *Journal of Rural Studies* 18, pp. 461-476.
- Dam, F. van & L. Pols (2021), 'Naar een klimaatbestendig en natuurinclusief landelijk gebied', *Geografie* 30/6: 11-15.
- Dirkx, J. (2021). Een nieuw bondgenootschap tussen landschap en natuur?, pp. 45-50 in: J. E. Abrahamse, H. Baas, S. Barends, D. van Marrewijk, B. de Pater & M. Purmer (red.). *Het landschap beschreven. Historisch-geografische opstellen voor Hans Renes*, Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Dirkx, G.H.P., B.C. Breman, P.M. van Egmond, A. van Hinsberg & R. Pouwels (2019), 'Natuurbescherming in Nederland; tijd voor een nieuwe praktijk?', *Landschap* 2019/3: 167-173.
- During, R., R.I. van Dam, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel & K. van Assche (2022), *Veerkracht in de relatie mensnatuur*, Wageningen: WUR (WOT).
- Ecologische Autoriteit (2024), *Doen wat moet én kan. Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*, Utrecht: Ecologische Autoriteit.
- Europa Instituut & Asser Instituut (2007), *Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken*, Leiden & Den Haag: Europa Instituut & Asser Instituut.
- Europese Commissie (2020), *Europese Biodiversiteitsstrategie voor 2030 – de natuur terug in ons leven brengen*, Brussel: Europese Commissie.
- EZ & IPO (2013), *Natuurpact. Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken & Interprovinciaal Overleg.
- EZ (2014), *Natuurvisie. Natuurlijk verder*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- Ghijssels, D. (2023), Relational values of nature: Outgrowing anthropocentrism by enriching human-nature relationships?, *Journal for Nature Conservation* 76, 126386.
- Ghijssels, D., J. Hugé & J. McNeill (2023), Recognising plural valuation of nature when shaping conservation policies: A New Zealand perspective, *Journal for Nature Conservation* 76, 126497.
- Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017), *Is eenvoudig beter? Twee essays over natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid*, WOT-technical report 92, Wageningen: Wageningen University & Research-WOT.
- Haas, W. de, J.L.M. Donders & T.K.M. Mattijssen (2019), *Natuur in conflict: botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*, Wot-technical report 163, Wageningen: Wageningen University & Research-WOT.
- Himes, A. et al. (2024), 'Why nature matters: A systematic review of intrinsic, instrumental, and relational values', *BioScience* 74: 25-43
- H+N+S (2023), *De lagenbenadering, het lagenmodel en het casco-concept*, Amersfoort: H+N+S.  
[https://www.hnsland.nl/documents/75/20230301\\_HNS\\_drie\\_instrumenten\\_voor\\_Redesigning\\_Deltas.pdf](https://www.hnsland.nl/documents/75/20230301_HNS_drie_instrumenten_voor_Redesigning_Deltas.pdf) (geraadpleegd 12 februari 2024).
- IPBES (2019), *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn: IPBES.
- IPBES (2022), *Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature*, Bonn: IPBES.
- IPBES (2023), *The Nature Futures Framework, a flexible tool to support the development of scenarios and models of desirable futures for people, nature and Mother Earth*, Bonn: IPBES.
- Jacobs, M. (2006), *The production of mindscapes: a comprehensive theory of landscape experience*, Wageningen: Wageningen University and Research.
- Jones, O. (1995), 'Lay discourses of the rural: developments and implications for rural studies', *Journal of Rural Studies* 11, 35-49.
- KCBR (2024) *Beleidskompas – Nature based solutions*, Den Haag: Kenniscentrum voor beleid en Regelgeving, <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/ondersteunende-instrumenten/nature-based-solutions>(geraadpleegd 12 februari 2024).
- Kistenkas, F.H. (2023), *Recht voor natuur, beleid en recht als contrapunt*. Gorredijk: Uitgeverij Noordboek.
- Klain, S.C., P. Olmsted, K.M.A. Chan & T. Satterfield (2017), 'Relational values resonate broadly and differently than intrinsic or instrumental values, or the New Ecological Paradigm', *Plos One* 12(8): 0183962.
- Koek, M. (2020), 'Massaal op zoek naar natuur tijdens coronacrisis', <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/massaal-op-zoek-naar-natuur-tijdens-coronacrisis> (geraadpleegd 12 februari 2024).
- Kolen, J.C.A. (2005), *De biografie van het landschap : drie essays over landschap, geschiedenis en erfgoed*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Kuindersma, W. (2020), 'Een gespleten natuurbeleid: gevangen tussen juridische en maatschappelijke legitimiteit', pp. 51-64 in: Buijs, A. & F. Boonstra (2020) *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Kuindersma, W., E. de Wit – de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte & D.A. Kamphorst (2020), *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*. Wageningen: Wageningen University & Research-WOT.

- LNV (1986), *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (1990), *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (1992), *Nota Landschap*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna (NBLF).
- LNV (1994), *Structuurschema Groene Ruimte (deel 2 beleidsvoornemen)*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (1995), *Discussienota Visie Stadslandschappen*. Den Haag: Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij, Directie Natuurbeheer.
- LNV (2000a), *Natuur voor mensen – mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (2000b), *Visienota Voedsel en groen*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (2018), *Visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (2023), *Beleidsprogramma Nationale Parken 2024-2030. Op weg naar veerkrachtige, beleefbare nationale parken*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV, IenW & BZK (2022), *Startdocument NPLG*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV, IenW & BZK (2022), *Ontwikkeldocument NPLG*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV, IenW & BZK (2023), *Ontwerp NPLG*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV & VROM (1986), *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Mattijssen, T.J.M. et al. (2020), 'Relational values of nature: leverage points for nature policy in Europe', *Ecosystems and people* 16: 402–410.
- NiNO (2023), *Agenda Natuurinclusief 2.0*, Den Haag: Natuur Inclusief Nationaal Overleg
- Nusselder, A. (2021), *Meer dan de mens. Filosofie van het verlangen*, Amsterdam: Boom.
- Remkes, J. (2020), Adviescollege Stikstofproblematiek. *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Den Haag: Adviescollege Stikstofproblematiek.
- RIVM (1999), *Natuurbalans 99*, Bilthoven: RIVM.
- Rli (2023), *Systeempalen in het leefomgevingsbeleid. Een probleemverkenning*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- O'Connor, S. & J.O. Kenter, (2019), 'Making intrinsic values work; integrating intrinsic values of the more-than-human world through the Life Framework of Values', *Sustainable Science*, 14: 1247–1265.
- OCW (1999), *Nota Belvédère. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Oorschot, M. van et al. (2024), *Reflectie op het Kunming-Montreal' mondiaal raamwerk voor biodiversiteit. Betekenis van mondiaal afgesproken doelen voor het Nederlandse beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (te verschijnen).

- Outer, J. den (2023), *Rechten voor de natuur*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Oxford Academic (2024), *Chapter 14: Earth Jurisprudence*, <https://academic.oup.com/edited-volume/41336/chapter-abstract/352410730> (geraadpleegd 12 februari 2024).
- Pascual, U. et al. (2023), 'Diverse values of nature for sustainability', *Nature* 620: 813-823.
- Pauly, D. (1995), 'Anecdotes and the shifting baseline syndrome for fisheries', *Trends in Ecology and Evolution* 10: 430.
- PBL (2012), *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Next steps in developing nature futures*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019), *Zorg voor Landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023a), *Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen. Balans van de leefomgeving 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023b), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023c), *Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2023), *Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, WUR & RIVM (2024), *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Pedroli, B. & R. During (2019), *De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden. Betekenis culturele identiteit voor draagvlak natuurbeleid en -beheer*, WOT-technical report 166, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Pereira, L.M. et al. (2020), 'Developing multiscale and integrative nature–people scenarios using the Nature Futures Framework', *People and Nature* 2: 1172-1195.
- Polasky, S., K. Johnson, B. Keeler, K. Kovacs, E. Nelson, D. Pennington, A. Plantinga & J. Withey (2012), 'Are investments to promote biodiversity conservation and ecosystem services aligned?', *Oxford Review of Economic Policy* 28: 139–163.
- Provincie Drenthe (2022), *Omgevingsvisie 2022. Ontwerp actualisatie Omgevingsvisie Drenthe*, Assen: Provincie Drenthe
- Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie Flevoland straks. Samen maken we Flevoland*, Lelystad: Provincie Flevoland.

- Provincie Friesland (2020), *De romte diele. Omgevingsvisie Fryslân 2020*, Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Gelderland (2018) *Gaaf Gelderland. Omgevingsvisie*, Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Groningen (2022), *Dit is Groningen. Koersdocument Omgevingsvisie*, Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Limburg (2021), *Omgevingsvisie Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Noord-Holland (2018), *Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Brabant (2018), *De kwaliteit van Brabant - Visie op de Brabantse leefomgeving*, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Overijssel (2022), *Overijssel voor elkaar. Fundament voor de nieuwe omgevingsvisie*, Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Utrecht (2021), *Omgevingsvisie Provincie Utrecht*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Zeeland (2023), *Zeeuwse Omgevingsvisie*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zuid-Holland (2019), *Omgevingsvisie Zuid-Holland*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Riechers, M., B. Martín-López & J. Fischer (2022), 'Human-nature connectedness and other relational values are negatively affected by landscape simplification: insights from Lower Saxony, Germany', *Sustainability Science* 17: 865–877.
- RIVM (1999) *Natuurbalans 99*, Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu, DLO-instituut voor bos- en natuuronderzoek, DLO-landbouw-economisch instituut, DLO-Staring centrum.
- RNP (1960), *Nota inzake de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Rijksdienst voor het Nationale Plan, Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid.
- Rode, J., E. Gómez-Baggethun & T. Krause (2015), 'Motivation crowding by economic incentives in conservation policy: A review of the empirical evidence', *Ecological Economics* 117: 270-282.
- Sanders, M.E., H. Bredenoord, M. Kok & M. van Oorschot (2020), *Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur-en biodiversiteitsbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schama, S. (1986), *Landscape and memory*, London: Random House / Vintage.
- Schouten, M. (2017), 'Whose nature?', pp. 40-51 in: H. Mommaas et al., *Nature in modern society now and in the future*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schouten, M. (2022), *Het andere en het eigen. Onze relatie met natuur en landschap*, pp 41. Uitgeverij Noordboek, ISBN 9789056157852
- Scruton, R. (2017), 'Green communities', pp. 54-68 in: H. Mommaas et al., *Nature in modern society now and in the future*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Sijmons, D.F. (1991), *Het casco-concept, een benaderingswijze voor de landschapsplanning. Studiereeks Bouwen aan een levend landschap*, Utrecht: Informatie en kenniscentrum natuur, bos, landschap en faunabeheer.
- Slangen, L.H.G. (1983), 'Openluchtrecreatie, grondgebruik en overheid', pp. 255-277 in: A.A.P. van Drunen, J. de Hoogh, & J.J.K.T.L.M. Thurlings (Eds.), *Economie en landbouw : opstellen bij het afscheid van prof. dr. L.M. Thurlings als hoogleraar aan de Landbouwhogeschool*, Den Haag: VUGA.
- Stichting Rechten van de Natuur (2024), <https://www.rechtenvandenatuur.org/> (geraadpleegd 12 februari 2024)
- Strauss, A.L. (1987), *Qualitative analysis for social scientists*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Strauss, A.L. & J.M. Corbin (1990), *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stroeken, F. (1994), *Orde in verandering, een onderzoek naar de casco-benadering in landinrichting*, Wageningen/Utrecht: DLO-Staring Centrum / Landinrichtingsdienst.
- Tennekes, J., L. Bijlsma, A. van Hoorn, G. Renes & F. Schilder (2022), *Erfgoed als leefomgevingskwaliteit. Een referentiekader voor de dialoog over de waarde van het bestaande bij ruimtelijke ingrepen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tuan, Y.F. (1974), *Topophilia. A study of environmental perceptions, attitudes, and values*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Turnhout, S. & R. Beunen (2020), 'Natuurbeleid faalt vooral vanwege eenzijdige focus op wettelijke verplichtingen', *Nature Today*, 8 juni 2020 (naturetoday.com).
- Vink, M., L. Pols & F. van Dam (2020), *Stikstof: Ruimte voor perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VRO (1966), *Tweede nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VRO (1973), *Oriënteringsnota (deel 1a van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening)*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VRO (1974), *Derde nota ruimtelijke ordening – Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VRO (1977), *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Nota Landelijke Gebieden (Deel A: Beleidsvoornemen)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VROM (1983), *Derde nota over de ruimtelijke ordening, Nota landelijke gebieden (Deel E: Structuurschets/PKB)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1991), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2006), *Nota Ruimte (deel 3 Kabinetsstandpunt)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM & LNV (1985), *Nota Ruimtelijke Kader Randstadgroenstructuur*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.



# Bijlagen

## Bijlage 1: Lijst van geanalyseerde beleidsdocumenten

### Rijksnota's en -documenten

| Jaar | Rijksnota   | Ministerie       |
|------|---|------------------|
| 1960 | (Eerste) Nota ruimtelijke ordening  | V&B-RNP          |
| 1966 | Tweede nota ruimtelijke ordening  | VRO              |
| 1974 | Derde nota ruimtelijke ordening – Oriënteringsnota                                    | VRO              |
| 1977 | Derde nota ruimtelijke ordening – Nota Landelijk gebied                               | VRO              |
| 1986 | Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud   | LNV              |
| 1988 | Vierde nota ruimtelijke ordening  | VROM             |
| 1990 | Natuurbeleidsplan   | LNV              |
| 1991 | Vierde nota ruimtelijke ordening Extra (Vinex)  | VROM             |
| 1992 | Nota Landschap  | LNV              |
| 1994 | Structuurschema Groene Ruimte   | LNV              |
| 1999 | Nota Belvédère  | OCW              |
| 2000 | Natuur voor mensen - mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw | LNV              |
| 2000 | Visienota Voedsel en groen  | LNV              |
| 2006 | Nota Ruimte   | VROM             |
| 2013 | Natuurpact 2013   | -                |
| 2014 | Natuurvisie. Natuurlijk verder  | EZ               |
| 2018 | Visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden                             | LNV              |
| 2020 | Nationale Omgevingsvisie (NOVI)   | BZK              |
| 2022 | Agenda natuurinclusief 1.0  | -                |
| 2022 | Startdocument NPLG  | LNV / IenW / BZK |
| 2022 | Ontwikkeldocument NPLG  | LNV / IenW / BZK |
| 2022 | Programma Mooi Nederland  | BZK              |
| 2020 | Europese Biodiversiteitstrategie voor 2030 – de natuur terug in ons leven brengen     | -                |
| 2023 | Contourennotitie Nota Ruimte  | BZK              |
| 2023 | Ontwerp NPLG  | LNV / IenW / BZK |

## Provinciale Omgevingsvisies

| Jaar | Provinciale Omgevingsvisies | Titel   |
|------|-----------------------------|---|
| 2022 | Groningen                   | Dit is Groningen. Koersdocument Omgevingsvisie                          |
| 2020 | Friesland                   | De romte diele. Omgevingsvisie Fryslân 2020                             |
| 2022 | Drenthe                     | Provincie Drenthe. Omgevingsvisie 2022                                  |
| 2022 | Overijssel                  | Overijssel voor elkaar. Fundament voor de nieuwe omgevingsvisie         |
| 2018 | Gelderland                  | Gaaf Gelderland. Omgevingsvisie   |
| 2017 | Flevoland                   | Omgevingsvisie Flevoland straks. Samen maken we Flevoland               |
| 2021 | Utrecht                     | Omgevingsvisie Provincie Utrecht  |
| 2018 | Noord-Holland               | Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid |
| 2019 | Zuid-Holland                | Omgevingsvisie Zuid-Holland   |
| 2023 | Zeeland                     | Zeeuwse Omgevingsvisie  |
| 2018 | Noord-Brabant               | De kwaliteit van Brabant - Visie op de Brabantse leefomgeving           |
| 2021 | Limburg                     | Omgevingsvisie Limburg  |

## Bijlage 2: Lijst van gezochte sleutelwoorden

Inclusief delen van woorden, aangeduid met \*

|   |  |
|---|--|
| Agrarisch                                 | Intrinsiek                                       |
| Akker*                                    | Juridisch  |
| Begraafplaats                             | Kerk   |
| Behoud                                    | Klei   |
| Belev* (beleving / beleven)               | Klimaat  |
| Bescherm*                                 | Landbouw   |
| Bewust*                                   | Landschap  |
| Biodiv*                                   | Leefbaar* (leefbaar / leefbaarheid)              |
| Biologi* (biologie / biologisch)          | Leefgebied                                       |
| Blauw                                     | Leefomgeving                                     |
| Bodem                                     | Lokaal / Lokal*                                  |
| Boer*                                     | Mens   |
| Bos*                                      | Milieu   |
| Brede welvaart                            | Natura2000                                       |
| Buffer                                    | Natuur   |
| Burger*                                   | Natuur*  |
| Cohesie                                   | Nut  |
| Cultu* (cultuur / cultureel)              | Ontmoet*   |
| Dooradering                               | Open   |
| Duurza* (duurzaam / duurzame)             | Park (incl. Nationaal Park)                      |
| Ecolog* (ecologie / ecologisch)           | Peil   |
| Econ* (economie / economisch)             | Polder   |
| Ecosys* (ecosysteem / ecosysteemdiensten) | Recreatie  |
| Educatie*                                 | Relationeel / relationele                        |
| Eigenheid                                 | Religie*   |
| Element                                   | Soort*   |
| Erfgoed                                   | Spirit*  |
| Esthetisch                                | Sport  |
| Extensie* (extensief / extensieve)        | Systeem  |
| Gebruik*                                  | Tuin*  |
| Genieten                                  | Veen*  |
| Geschiedenis                              | Veeteelt / veehouderij                           |
| Gesloten                                  | Verbind* / Verbond* (verbinding / verbondenheid) |
| Gezond*                                   | Verstedelijking                                  |
| Groen*                                    | Waarde*  |
| Habitat*                                  | Water*   |
| Herstel*                                  | Weide  |
| Histori* (historie / historisch)          | Woningbouw                                       |
| Hout*                                     | Woonomgeving                                     |
| Iconisch*                                 | Zand   |
| Identiteit                                | Zorg   |
| Inclusie* (inclusief / inclusieve)        |  |
| Intensie* (intensief / intensieve)        |  |

