

Nieuwe rondes

Een goed nota-jaar

Heeft u nog een Bosbeleidsplan of zelfs een Meerjarenplan Bosbouw? Wees er zuinig op, ze krijgen nostalgische waarde. We gaan de 21^e eeuw in met een nieuw natuurbeleidsplan, NBL21. De titel verradt al dat het bos daarin volledig is geïntegreerd. Het belooft trouwens toch al een goed nota-jaar te worden. Het hele beleid voor groen, landelijke gebied en ruimte wordt in een nieuw jasje gestoken. Teun Klumpers, secretaris van de Raad voor het Landelijk Gebied, doet uit de doeken wat er aan zit te komen.

Beleidsthema's

Vervolgens zoomen we op een aantal beleidsthema's dieper in:

- Grote aaneengesloten gebieden. Michel Rondten en Bram Vreugdenhil werken aan een grenzenloze Veluwe.
- De stedelijke corridor en de parel. Nieuwkomers in het beleidsjargon. Willem Teerink vertelt over de parels en de zwijnen.
- Mensenwensen. Amsterdam houdt daar al lang rekening mee. Johan van Zoest maakt met ons een psychologisch uitstapje.
- Verzilvering. Reiken de bomen tot in de hemel? Lex de Savorin Lohman zet de bouseige-

naar met de voeten op de grond.

- Groene allianties. Gerhard Geerken adviseert de bosbouwers niet in hun eentje iets te willen.

Wat vindt men ervan?

Het ministerie van LNV heeft haar ambities neergelegd in het beleidsprogramma Kracht en Kwaliteit. Samen werken aan effectief beleid en zorg voor uitvoering zijn trefwoorden voor de nieuwe aanpak die daarbij hoort. Kees van Vliet ging op zoek naar de eerste reacties uit de praktijk. We blijven de ontwikkelingen voor u volgen.

Teun Klumpers, secretaris Raad voor het Landelijk Gebied

De millenniumbestendigheid van grote nota's

Het is voorjaar maar buiten is het grijs en guur. Het is niet nat maar ook niet droog, niet koud maar zeker ook niet warm. Geen weer dus eigenlijk. In de Haagse ministeries, waar tegenwoordig 'de ramen openstaan' moet dit bijna een deprimerend effect hebben. Toch bruist het daar van de activiteit en staan er juist nú een heel stel Grote Nota's op stapel, alsof niet alleen de computers maar ook het beleid nog even millenniumbestendig gemaakt moet worden.

Maar lukt dat ook, bereiden de nota's die er nu aan komen de

samenleving werkelijk voor op de volgende eeuw?

Eén, twee, drie, vier

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wordt aan vervanging toe geacht. De Vierde Nota Extra (Vinex) en ook de Herziening dáár weer van blijken niet meer toereikend. In 1996 - de Herziening was nog niet eens rond - werden we al overspoeld door voorbereidende scenario's, schetsen en discussies onder de vlag van Nederland 2030. Na de vorming van het nieuwe kabinet werd een Houtskoolschets opgesteld, thans getiteld "De Ruimte van Nederland, startnota ruimtelijke ordening 1999". Dit is het regeringsstandpunt op basis waarvan de Vijfde Nota zou moeten

worden ingevuld. Over de Vierde Nota Waterhuishouding is inmiddels een regeringsbeslissing genomen, zij het dat daar nú alweer een aanvulling in de vorm van de Nota Bestrijding Wateroverlast aan toegevoegd is. Ook is een Derde Structuurschema Verkeer en Vervoer (Nationaal Verkeers- en Vervoersplan) in de maak en kort geleden is het Vierde Nationaal Milieuplan aangekondigd. Maar natuurlijk nadert ook het (Eerste) Structuurschema Groene Ruimte zijn wettelijke herzieningsfase en eveneens moet er 'iets' gebeuren met het (Eerste) Natuurbeleidsplan dat volgens afspraak 8 jaar na verschijnen is geëvalueerd.

Allemaal beleidsbomen in het bestuursbos....

Kader 1: thema's uit Kracht en Kwaliteit

- Vitaal platteland
- Om een gezonde land- en tuinbouw
- Om de kwaliteit van de voeding
- Natuur voor mensen (en mensen voor natuur)
- Kiezen voor kennis en innovatie
- Inspelen op internationalisering

..... inhoud of alleen papier?

Het lijkt een onontkoombare wetmatigheid: na een eerste nota volgt op gezette tijden een tweede, derde en vierde. Is er dan steeds iets nieuws vast te leggen? Zijn de doelen uit de vorige nota bereikt? Willen we hele nieuwe, andere dingen? Of is hier sprake van een omvangrijk en langjarig werkgelegenheidsproject, dat tevens ten doel heeft de bosbouwsector een flinke steun in de rug te geven? Want het papier is niet aan te slepen voor de vele opeenvolgende concepten, delen, bijlagen en achtergrondrapporten waarmee het ontstaan van Grote Nota's gepaard gaat. De óplagen die van al die penenvruchten nodig geacht worden - in het kader van de interactieve beleidsvorming en de brede maatschappelijke afstemming - liegen er niet om.

Maar even los van die uiterlijke en procedurele zaken: hoe nieuw zijn al die nota's nu eigenlijk? Is het niet de bekende oude wijn in nieuwe zakken? Er is in nieuwe nota's ook wel sprake van nieuwe accenten, een beetje meer aandacht voor dit en wat minder voor dat. De hoofdkoers is echter doorgaan met wat we al deden, eventueel onder een nieuwe naam of met andere middelen, en die aanpak valt over het algemeen goed.

De samenleving krijgt wat zij verlangt

Rustig aan zodat het lijntje niet breekt en zorgen dat er ruimte blijft om dingen te doen in dit land: dat is wat we samen willen en wat we ook krijgen. Geheel passend in die traditie spreken we de allerbeste bedoelingen uit maar zijn we allervoorzichtigst met echte ambities en maatregelen. Zo bezien doet de overheid zijn werk met de achtereenvolgende nota's dus naar behoren. Je zou hooguit de kanttekening kunnen plaatsen of datzelfde niet met veel minder circus bereikt zou kunnen worden. Hoewel: het is heel goed mogelijk dat dit circus nu juist een essentieel onderdeel uitmaakt van het ons verzoenen met deze gang van zaken en ons het gevoel te geven dat daarbij toch zorgvuldige keuzen zijn gemaakt. De thema's die in de Startnota ruimtelijke ordening 1999 worden aangesneden, klinken dan ook bekend of op zijn minst geruststellend: Sterke (netwerk)steden, Corridors, Vitaal platteland, Duurzame economie en energie, Mobiliteit en infrastructuur, Lucht- en zeehaveninfrastructuur, Rol van het water, Veranderend opereren van de overheid en Groen poldermodel. Hiermee wordt een dappere poging gedaan om het onverzoenbare te verzoenen. Maar in de startnota wordt de zaak toch wel wat ál te rozig voorgesteld

Nota-activiteit binnen LNV

In de nazomer is ook LNV begonnen aan een beleidsnotitie. In het regeerakkoord werd die nog - geheel in stijl met de beleidsgebruiken - aangekondigd als de Tweede Nota Dynamiek en Vernieuwing. De latere titel 'beleidsagenda' is inmiddels vervangen door "LNV beleidsprogramma 1999-2002: Kracht en Kwaliteit". Er zijn ook al vervolgactiviteiten gestart in de vorm van het voorbereiden van de Nota Vitaal Platteland en een nieuwe natuurnota die inmiddels onder de werktitel NBL21 gebukt gaat. Daarbinnen zijn weer de nodige deelthema's onderscheiden. En natuurlijk vinden dáárover weer workshops en andere sessies plaats, op basis van lijvige verkenningen en ander papierwerk. Het is te hopen dat u het nog allemaal op een rij heeft, want al deze activiteiten zullen op hun beurt weer vele doelen moeten dienen: een bijdrage zijn aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, een aanzet voor een Tweede Natuurbeleidsplan en de herziening van het Structuurschema Groene Ruimte. Kortom: de beleidsrouletten draait - buiten én binnen LNV - en het bos draait daar ergens in mee.

De thema's van Kracht en Kwaliteit

De thema's van Kracht en Kwaliteit zijn weergegeven in kader 1. De thema's zijn vooral intern ge-

Kader 2: doelthema's directie Natuurbeheer

- Nederland Groot(s) – Natuurlijk (EHS, grote aaneengesloten natuurgebieden)
- Nederland Stedelijk - Natuurlijk (natuur in en om de stad, landschap)
- Nederland Nat - Natuurlijk (waterrijke natuur, evenwichtig investeren)
- Nederland Schoon - Natuurlijk (milieuaspecten van de natuur)
- Nederland Goud - Natuurlijk (vergroten economische betekenis, verbreden financiële basis)

richt en beschrijven de koers die LNV wil varen op het eigen beleidsterrein. Met deze aanpak worden spanningen tussen beleidsterreinen dus niet zichtbaar en binnen het eigen beleidsterrein is dat ook maar beperkt het geval. De gekozen thema's komen sterk overeen met de bestaande directies (en machtsverhoudingen): zo blijven de - op zichzelf zeker belangrijke - uitspraken binnen de onderscheiden deeltherreinen. Grensoverschrijdende en op de bestaande verhoudingen ingrijpende uitspraken worden op zijn minst bemoeilijkt. Het daadwerkelijk verbinden van bijvoorbeeld natuur en recreatie blijft dan bijvoorbeeld buiten beeld, het thema "natuur voor mensen en mensen voor natuur" ten spijt. Het thema 'bos', dat had u waarschijnlijk al begrepen, speelt geen eigen herkenbare rol.

De thema's van Vitaal Platteland en NBL 21

De Nota Vitaal Platteland is een uitwerking van het eerste thema van Kracht en Kwaliteit, waarbij voor het eerst voluit wordt ingezet op een plattelandsbeleid. Er zullen verschillende opgaven per regio worden onderscheiden en maatwerk worden bepleit, conform de gebiedenstrategie uit de Startnota ruimtelijke ordening. Als opgaven worden o.m. genoemd: verbreding traditionele LNV-sectoren, identiteit versterken, recreatie en toegankelijkheid verbeteren. Als instrumenten komen gebiedscontracten, stimuleringskader en reconstructiewet naar voren. Het bos vormt geen afzonderlijk thema maar is natuurlijk wel van belang voor de onderscheiden opgaven. Een meer specifieke aandacht voor het bos is eerder te verwachten in de Nota NBL21. Daar vinden we het bos echter evenmin als afzonderlijk thema terug.

Naar verluidt zullen namelijk de doelthema's van de directie Natuurbeheer richtinggevend zijn (zie kader 2).

Gezamenlijkheid wordt een belangrijke 'succesfactor' voor de nieuwe natuurnota genoemd en in de aanloop is dan ook een rol voor het Interprovinciaal Overleg IPO en de overige 'partners' voorzien. Er is een enorm bouwwerk van activiteiten, deelthema's, fasen en sessies opgericht, waarbij zelfs sprake is van 'bouwstenen in aanbouw'... Ondanks dat wordt een zéér ambitieus tijdschema gehanteerd. De informatiefase liep van januari tot maart, maart is er voor alle bijeenkomsten en de aan te leveren bouwstenen en op 31 maart zou er een eerste concept moeten zijn! Natuurlijk is die snelheid toe te juichen en heeft men te maken met limieten die andere nota's stellen, maar of dit kan? Zo op het oog lijkt dit tempo een reëel gevaar voor de beoogde gezamenlijkheid, het draagvlak, de doorzichtigheid en de houdbaarheid van het eindproduct.

Het landelijk gebied in een breder perspectief

De thema's in Kracht en Kwaliteit en de beide vervolgnota's kunnen vooral voor intern gebruik en voor de 'uitstraling' van LNV van groot belang zijn. Daarmee blijft echter het bredere kader wat aan het oog onttrokken en met name de tegenstellingen en bedreigingen op dat niveau. De realiteit bestaat immers niet alleen maar uit kansen. Er is wel degelijk sprake van spanningen en van strijd: zowel binnen als tussen departementen. Het gaat dan ook niet zelden om concurrerende waarden en belangen. Het bedekken van tegenstellingen en (impliciete) keuzen met een wollige deken van alleen maar zogenaamde win-win situaties is geen bijdrage aan een

duidelijk beleid en een verbeterde positionering van LNV daarin. Zonder volledigheid te pretenderen worden hierna een aantal thema's geschetst die in dat bredere kader van belang zijn.

1 Meedoen in de vaart der volkeren

Wie stilstaat holt achteruit. Dus moeten we dynamisch zijn, meedoen, niet omkijken en risico's nemen. En liefst niet te principieel zijn want 'als wij het niet doen, doen zij het wel'. In de mondiale strijd om de welvaart - want daarom gaat het - moeten minder belangrijke dingen wijken. Bij het internationale optreden van ons land gaat vooral de koopman mee. De dominee wordt thuisgelaten maar heeft ook daar weinig meer te vertellen. Ook hier moet veel wijken voor onze verdere economische ontwikkeling. We nemen ons daarbij wel voor dingen zorgvuldig af te wegen, aandacht voor omgevingskwaliteit en identiteit te hebben en we willen een leefbaar land aan volgende generaties nalaten, maar als het erop áánkomt weegt dat nimmer op tegen het grote geld verdienen of zelfs de pretentie of potentie daarvan. Vooralsnog is daar geen echt, breed verzet tegen en ons land zal daarom nog verder worden aangepast tot een snelle werkomgeving met mainports, vervoersassen, bedrijfslocaties en zakelijke gebouwen en voorzieningen. Vervolgens zijn we dan echte meesters in het geruststellend verpakken van die koers. We bedenken dan bijvoorbeeld verantwoorde 'corridors' en als dat er onvermijdelijk steeds meer worden, zullen we uiteindelijk nog wel ergens een 'groene corridor' ontdekken.

2 Strijd om de ruimte: koeien of mensen?

"Koeien hebben in Nederland meer ruimte dan mensen" schrijft

Bomhoff uitdagend, om direct aansluitend te bepleiten weilanden in bouwlocaties om te zetten. Zo zijn er nóg wel een paar. Reeën, edelherten, wilde zwijnen, de Eekhoorn en de Koekoek hebben in Nederland óók meer ruimte dan mensen. Maar dat vindt niemand een probleem: men heeft het gevoel dat die ruimte er óók voor ons is, evenals die dieren zelf. Zo zou het dus ook met de koeien - en met de landbouw in het algemeen - moeten zijn: dat het boerenland er óók voor ons allemaal is. Als dat niet duidelijk wordt, zal de legitimatie voor de landbouw in ons land - en het ruimtegebruik dat daarmee samenhangt - verdwijnen en zo grote delen van de landbouw zelf. Velen zien dit in, maar bij een aantal betrokkenen moet dit inzicht nog (verder) doorbreken. Want anders komen de rekensommen weer uit de bureaulades: dat voor het genereren van 4% van ons inkomen bijna 70% van de ruimte wordt gebruikt.

3 Aanvaardbaarheid én aanvaarding van de landbouwpraktijk

De maatschappij heeft een steeds nadrukkelijker mening over de agrarische bedrijfsvoering. Dat uit zich nog niet altijd in een bewust koopgedrag maar wel in wat men op grond van ethische, milieu- of andere algemene gronden (nog) wil toestaan. Niet langer is het subsidiëren van producten en bedrijven een vanzelfsprekende zaak. In Europees verband (Agenda 2000) wordt dan ook een stap gezet in het afbouwen van deze subsidies en wordt aan (voorlopig) te handhaven inkomenstoelagen de voorwaarde van een maatschappelijke tegenprestatie verbonden. Ook op lokaal niveau wordt de agrarische bedrijvigheid steeds kritischer benaderd. De Raad

voor het Landelijk Gebied spreekt in zijn advies "Zorg en Vertrouwen" over de noodzaak van een nieuwe en maatschappelijk gedefinieerde grondgebondenheid. De sector zou een 'nieuw contract' met de maatschappij moeten sluiten. Daarbij moet dan echter wel worden bedacht dat de maatschappij niet zonder meer elk voorgelegd contract zal accepteren. Het aanbod-gestuurde karakter van het oude landbouwsysteem moet in de nieuwe overeenkomst met de samenleving niet opnieuw de boventoon voeren. Dat geldt voor het nieuwe aanbod van producten en productiewijzen maar óók voor de eventuele maatschappelijke diensten. Het aanbod om tegen betaling bijvoorbeeld natuur- en landschapszorg te leveren is dan ook niet bij voorbaat door de maatschappij geaccepteerd en tot die tijd dus ook nog geen contract.

4 De strijd rond het water

De klimatologische omstandigheden in Nederland en Europa veranderen en dat doet zich - nu en vooral in de toekomst - voelen in de vorm van wateroverschotten, watertekorten en een doorstijgende zeespiegel. In zijn advies "Van overvloed en schaarste" schetst de Raad voor het Landelijk Gebied de betekenis hiervan voor het landelijk gebied en de daaruit voortvloeiende opgave voor het beleid in de komende 50 tot 100 jaar. Vooral voor landbouw en natuur zijn er in dit kader zowel kansen als bedreigingen. In hoeverre kunnen landbouw en natuur een rol vervullen in het nieuwe waterbeheer en zo een extra dimensie aan hun betekenis en die van het landelijk gebied toevoegen? En in hoeverre zullen overregulering, toenemende risico's en uit de pan stijgende kosten met betrekking tot het waterbeheer de positie van

landbouw en natuur juist marginaliseren? Anders gezegd: zullen de problemen dóór of juist ten koste van de LNV-sectoren worden opgelost? Het moge duidelijk zijn dat hier veel te winnen maar ook veel te verliezen is en dat de positie die LNV kiest daarvoor een belangrijke factor is.

5 De strijd om de omgevingskwaliteit

Natuur, bos, landschap, cultuur, cultuurhistorie, ethiek en esthetiek, recreatie en delen van het ruimtelijk en milieubeleid worden steeds meer gezien en behandeld als één samenhangend complex: de omgevingskwaliteit. Sectorale benaderingen zijn in dat licht dus steeds minder adequaat. Dat heeft consequenties binnen departementen maar ook voor de samenwerking tussen departementen. De druk om binnen LNV de betrokken sectoren verder te versmelten zal toenemen. Dat betekent ook dat het bos als zelfstandig beleidsveld nog verder achter de horizon verdwijnt; in plaats daarvan kan bos in vrijwel alle ontwikkelingen een rol van betekenis krijgen. Het is overigens nog niet duidelijk welk departement het eerst aanspreekbare wordt voor omgevingskwaliteit. Het is vooralsnog geen gegeven dat LNV dat zal zijn.

Tot slot: het sturen van een mammoettanker

Aan het begin werd de vraag opgeworpen of het beleid met de nieuwe grote nota's millenniumbestendig wordt gemaakt. Welnu, niet in de zin dat ze een millennium mee kunnen. De uiterste houdbaarheidsdatum zal zelfs minder dan tien jaar zijn. Dat komt niet alleen door de wettelijke cycli die van toepassing zijn maar met name door de kleine-stapjes strategie die wordt gehanteerd.

In de discussie rond beleidsnota's - en rond Grote Nota's in het bijzonder - spelen altijd gevoelens van onmacht en onvrede een rol. Waar de één het beleid onvoldoende ambitieus en daadkrachtig vindt, meent de ander dat geformuleerde doelstellingen en maatregelen te ver gaan en een redelijke grond missen. Dit wordt vooral veroorzaakt door het element van vooruitzien dat in elke nota aanwezig is: terecht maar noodzakelijkerwijs gepaard gaande met aannames en onzekerheden. Wat de opeenvolgende Grote Nota's feitelijk doen en ook móeten doen, kan het beste

worden vergeleken met het sturen van een mammoettanker. De maatschappelijke ontwikkeling gedraagt zich immers op veel punten als een dergelijk zwaar schip dat met een eigen en schijnbaar onaantastbare koers doorvaart. Een koersverandering van zo'n mammoettanker moet langzaam, consequent en ver in het vooruit worden ingezet, waarbij het effect op korte termijn beperkt is. Tegen obstakels die worden veronachtzaamd of niet tijdig serieus genomen, zal de tanker dan ook onvermijdelijk aanvaren en daarbij schade oplopen. Maar als bij 'land in zicht'

tijdig wordt gewaarschuwd en bijgestuurd, kan worden voorkomen dat het schip écht aan de grond loopt.

Misschien kan het sturen ook met wat minder nota's, die wat meer ambitieus zijn in hun streven naar duurzaamheid. Maar het hoeft geen betoog dat het hoe dan ook zaak is om de stuurder wakker te houden en te blijven waarschuwen voor obstakels en ondiepten. En als er land in zicht is moet er nog wat harder worden geroepen, in de wetenschap dat dat op volle zee nooit het beloofde land kan zijn.

Michel Ronden, Ministerie van LNV, Directie Oost, afdeling Natuur

Bram Vreugdenhil, Provincie Gelderland, Dienst REW, afdeling Landelijk Gebied

Op de grote stille heide

De beleidsagenda van het ministerie van LNV 1999 – 2002 “Kracht en Kwaliteit” vermeldt dat in deze regeerperiode het ontwikkelen en herstellen van grote aaneengesloten natuurgebieden extra accent krijgt. De mogelijkheden worden onderzocht voor een Nationaal Park Veluwe. Een zoveelste papieren poging de bijzonder kwaliteiten van dit gebied te ontwikkelen? Of is er meer aan de hand? Het laatste lijkt het geval.

Een roerige bestuurlijke voorgeschiedenis

Met het verlaten van de kwalificatie “woeste grond”, beschouwen we de Veluwe al decennia lang als een waardevol natuur-, bos- en recreatiegebied. Sinds de jaren zestig is het door opeenvolgende re-

geringen ijverig bestempeld: van Parkgebied van nationale betekenis (1966), via Nationaal Landschap met Grote Eenheden Natuur (1981), Kerngebied Ecologische Hoofdstructuur (1990), Nationaal Landschapspatroom met Gebied Behoud en Herstel (1992) tot uiteindelijk Waardevol Cultuurlandschap en Recreatief Toeristisch Gebied (1995). Aan provinciezijde is een meer consistente lijn aangehouden: Nationaal Landschap (1981 – tot heden).

Ondanks al deze fraaie benamingen is nog steeds sprake van ernstige versnippering door rijkswegen en provinciale wegen, eigendomshekken en wildrasters. Sluipend wordt met name in de randen nog steeds natuur afgeknabbeld door kleinere bestemmingswijzigingen (“uitvreterij”). Alhoewel veel positiefs is bereikt zijn er nog veel bedreigingen, bijvoorbeeld vanuit het militair ge-

bruik (ASK Harskamp, Luchtmobiele Brigade) en waterwinning. De geplande verbreding van de rijkswegen (A12, A50) en de aanleg van de Hoge Snelheidslijn Oost betekenen ondanks kleurrijk geïllustreerde rapporten over mitigatie en compensatie een ingrijpende aantasting. Lang is een daadkrachtige aanpak bemoeilijkt door gebrek aan samenwerking tussen betrokken overheden en eigenaren/beheerders. Veel energie is verloren gegaan in de strijd over de bestuurlijke “zeggenschap” van het gebied. Een kentering ontstaat als in 1997 LNV Directie Oost en de provincie Gelderland het werkdocument Ecologische Verkenning Veluwe (EVV) uitbrengen.

Het geheel is meer dan de som der delen

Met de EVV is voor het eerst sprake van een breed gedragen