

Biodiversiteit als sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling

Zoektocht naar een vernieuwde LNV-benadering van biodiversiteit

Anne-Marie Ruiten
Chris Maas Geesteranus
Sjaak Mesu
Maaïke Wijngaard
Joost de Goey
Marc Roosjen
Gilbert Leistra



**landbouw, natuurbeheer
en visserij**

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/212
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/212 en het aantal exemplaren.

Oplage 300 exemplaren

Samenstelling Anne-Marie Ruiten, Chris Maas Geesteranus, Sjaak Mesu, Maaïke Wijngaard, Joost de Goey, Marc Roosjen, Gilbert Leistra

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
Email : balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit is nu ruim 10 jaar oud. In die periode heeft het ministerie van LNV (samen met diverse andere ministeries, andere overheden en particuliere organisaties) een groot aantal initiatieven genomen om aan de uitvoering ervan vorm te geven. Dat is zeker niet zonder slag of stoot gegaan.

Ten eerste moesten nogal wat weerstanden worden overwonnen en onduidelijkheden worden weggenomen bij het introduceren van biodiversiteit, als nieuw concept, in het Nederlandse overheidsbeleid. Immers, biodiversiteit is geen ander woord voor begrippen als 'natuur' of 'landschap'. Het omvat een basaal streven naar behoud en duurzaam gebruik van de aanwezige genetische, soorten- en ecosysteemrijkdom op aarde. Deze opgave is nog maar deels gelukt.

Ten tweede hebben we de afgelopen jaren geleerd dat, juist door het voorgaande, een veel meer toegespitste en gerichte communicatie over het (verdrags)concept biodiversiteit nodig is.

Ten derde is duidelijk geworden dat de genomen initiatieven weliswaar hebben bijgedragen aan de gestelde verdragsdoelen, maar dat de uitvoering ervan onvoldoende werd gestuurd door een gemeenschappelijke, onderbouwde visie.

Vooraf dat laatste heeft de aanzet gegeven tot het project dat in deze publicatie van het Expertisecentrum LNV wordt beschreven. Daarbij was het uitgangspunt: geen goed biodiversiteitsbeleid zonder een duidelijke visie. En dus is het verdrag nog eens tegen het licht gehouden, zijn velen binnen en buiten LNV geïnterviewd en is een workshop met deelnemers op hoog bestuurlijk, maatschappelijk en wetenschappelijk niveau georganiseerd. Uiteindelijk is er een beschrijving uitgerold, die handvatten biedt voor een eigentijdse visie op biodiversiteit.

Hiermee heeft de projectgroep de eerste fase van dit project afgesloten. Dit document kan dan ook worden gezien als de afronding van deze fase en als een verantwoording aan de opdrachtgever, de Programmaraad van het EC-LNV. Deze heeft recent ingestemd met deze afsluiting en met de mogelijkheid van een vervolg. De projectgroep beseft dat de voorgestelde verandering in het denken over biodiversiteit grote gevolgen kan hebben voor het beleid van de (rijks)overheid. In een volgende fase zal daarom het proces dat moet leiden tot een beleidskeuze over de invulling van dit concept, centraal moeten staan.

Wij zijn van mening dat deze publicatie een interessante bijdrage levert aan het denken over de rol van biodiversiteit in beleid en samenleving. En pleiten dan ook voor een verdere uitwerking van het hier gepresenteerde gedachtegoed

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Mr. G.B. Raaphorst
Voorzitter Programmaraad

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Het Biodiversiteitsverdrag	7
1.2	Naar een sleutelpositie voor biodiversiteit?	8
1.3	Project Visie op Biodiversiteit	8
1.3.1	Opdrachtgever	8
1.3.2	Doel	9
1.3.3	Resultaat	9
1.3.4	Doelgroepen	9
1.4	Leeswijzer	10
2	Methoden	11
2.1	Agendabouwproces – het begin	11
2.1.1	Signaleren	12
2.1.2	Selecteren	13
2.1.3	Agenderen	13
2.2	Agendabouwproces – het vervolg	14
3	Diversiteit aan biodiversiteit	15
3.1	Inleiding	15
3.2	‘Licht uit, spot aan’: zeven thema's voor het voetlicht	16
3.2.1	Beleving versus verzekering	16
3.2.2	Biodiversiteit als centrale waarde, of ‘slechts’ internationale verplichting	17
3.2.3	Nationaal versus internationaal	18
3.2.4	Focus op detail en kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces	19
3.2.5	Natuur of landelijk gebied?	20
3.2.6	Soortenbeleid versus ecosystemen	21
3.2.7	Optimaliseren versus maximaliseren	22
4	Workshop ‘Biodiversiteit anders bekeken’	25
4.1	Inleiding door de heer Enthoven	25
4.2	Discussie	26
4.2.1	Waarden	26
4.2.2	Ambities	27
4.2.3	Doelen	28
4.2.4	Kansen en hindernissen voor LNV-beleid	28

4.3	Afsluiting door de heer Enthoven	29
4.4	Afsluiting door de heer Raaphorst	30
5	Biodiversiteit: respect voor het leven en een kwestie van overleven	31
5.1	Waarden	31
5.2	Ambities	32
5.3	Doelen	34
5.4	Kansen voor LNV-beleid	35
6	Conclusies en aanbevelingen	37
6.1	Het concept	37
6.2	Aanbevelingen voor vervolgstappen	38
6.2.1	Proces	38
6.2.2	Inhoud	39
Bijlage 1	Projectplan: Biodiversiteit als bewuste LNV-keuze	41
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	47
Bijlage 3	Deelnemers workshop	49

1 Inleiding

1.1 Het Biodiversiteitsverdrag

In 1992 is op de VN Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED, Rio de Janeiro) het Verdrag inzake Biologische Diversiteit vastgesteld en door een groot aantal staten, waaronder Nederland, ondertekend en geratificeerd. In december 2002 waren 187 staten Partij bij dit verdrag. Deze staten zijn gehouden de verplichtingen die in het Verdrag zijn verwoord, na te komen. Zij zijn ieder op grond daarvan bezig met de ontwikkeling en uitvoering van nationaal beleid en programma's voor biodiversiteit.

Het Biodiversiteitsverdrag heeft een drieledig doel:

1. Behoud van biologische diversiteit;
2. Duurzaam gebruik van de bestanddelen daarvan; en
3. Rechtvaardige verdeling van baten die voortvloeien uit het gebruik van genetische bronnen.

Hiermee worden ecologische, economische en sociale vraagstukken met elkaar verbonden.

In het verdrag wordt gesteld dat het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en de bestanddelen daarvan van belang is *'in ecologisch, genetisch, sociaal, economisch, wetenschappelijk, educatief, cultureel, recreatief en esthetisch opzicht'*, ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. Daarnaast is biodiversiteit van belang voor *'de evolutie en het behoud van de systemen die de biosfeer in stand houden'*. Tevens wordt de intrinsieke waarde van biodiversiteit erkend.

Het verdrag definieert biodiversiteit als: *"De variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit geheel omvat de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen."* Het accent ligt hierbij op ecosystemen in plaats van uitsluitend op individuele soorten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het menselijk genetische materiaal niet onder de werkingssfeer van het Verdrag valt¹. Daarnaast is gekozen voor de term 'variabiliteit' (of: veranderlijkheid) en niet voor 'variatie' (of: verandering). Variabiliteit omvat zowel de op een bepaald moment bestaande variatie als de mogelijkheid (te komen) tot variatie². Het gaat dus om biodiversiteit vroeger, nu en in de toekomst. Deze definitie wordt inmiddels algemeen geaccepteerd en gebruikt.

Internationaal werpt Nederland zich op als één van de voortrekkers van de uitwerking van het Biodiversiteitsverdrag. De regering heeft volop initiatieven genomen om te voldoen aan de internationale verplichtingen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Verdrag ligt in Nederland primair bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

¹ De uitsluiting van menselijk genetisch materiaal is in 1995 vastgelegd tijdens de tweede Conferentie van Partijen bij het verdrag.

² In de Engelse verdragtekst wordt het begrip *'variability'* gebruikt, dat is afgeleid van *'variable: an element, feature, or factor that is liable to vary or change'*. Bewust is niet gekozen voor het begrip *'variation': the occurrence of an organism in more than one distinct colour or form*. Dit laatste betreft meer een momentopname.

1.2 Naar een sleutelpositie voor biodiversiteit?

Het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit vraagt dus om een integrale benadering vanuit ecologische, economische en sociaal-culturele dimensies. Anders gezegd: een blijvende verbetering van de kwaliteit van biodiversiteit is slechts mogelijk indien dit hand in hand gaat met economische en sociaal-culturele maatregelen die het behoud en duurzaam gebruik ondersteunen, nationaal en internationaal. Maar ook andersom geldt de redenering: het veiligstellen van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen is essentieel voor (verantwoorde) economische en sociale ontwikkeling en voor de kwaliteit van het menselijke leven. Een dergelijke interdisciplinaire benadering van maatschappelijke vraagstukken is één van de essenties van wat men tegenwoordig duurzame ontwikkeling noemt. Zo'n benadering van biodiversiteit staat nog in de kinderschoenen. Zowel internationaal als nationaal wordt gezocht naar passende strategieën om hieraan vorm te geven.

Echter, tot nu toe is het concept biodiversiteit nog teveel geïdentificeerd met het klassieke natuur**behoud** en te fragmentarisch benaderd - met deeloplossingen voor gecompliceerde beleidsproblemen, met onvoldoende samenhang in de uitvoering. Daardoor is onvoldoende eenduidig richting gegeven aan het geïntegreerde karakter van de doelstellingen van het Verdrag. Een samenhangende, richtinggevende visie voor biodiversiteit wordt binnen het ministerie van LNV dan ook gemist.

Enige tijd geleden zijn onder andere in de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO), in het bijzonder de Verkenning van het rijksoverheidsbeleid, in de LNV-nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (NvMMvN) en in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) de Nederlandse ambities voor biodiversiteit vanuit verschillende gezichtspunten beschreven. In het NMP4 staat het transitiedenken centraal. Het gaat hierbij om beleidsbeïnvloeding, het veranderen en versterken van institutionele systemen, bewustwordingsprocessen van consumenten en producenten, enzovoorts. NSDO zet een streven neer, gericht op een duurzame biodiversiteit, waarbij de ecologische hoofdstructuur en de landbouw belangrijke rollen vervullen. In de LNV-nota wordt vooral ingezet op het integreren van biodiversiteit in diverse (beleids)sectoren: landbouw, visserij en toerisme. De ambities die in deze nota's zijn beschreven, bouwen voort op de visie op biodiversiteit zoals die in 1992 in Rio de Janeiro is verwoord.

Biodiversiteit is een kritische succesfactor voor duurzame ontwikkeling. Op grond hiervan lijkt een grotere aandacht voor biodiversiteit in de LNV-beleidssectoren gerechtvaardigd. Het is de vraag of de ambities die nu zijn beschreven in NvMMvN, NSDO en NMP4 voldoende recht doen aan biodiversiteit als zo'n sleutelfactor. De achtergrond daarvan is wellicht dat de beleidsconsequenties van zo'n denkwijze dermate vergaand zijn, dat hiervoor een 'kanteling van beleid' (uitspraak van secretaris-generaal Kalden van LNV) noodzakelijk is. Duidelijkheid over de wenselijkheid daarvan kan alleen worden verkregen indien grondig wordt geanalyseerd wat een dergelijke nieuwe benadering van biodiversiteit zou kunnen opleveren en wat dit beleidsmatig zou kunnen betekenen. De huidige situatie vraagt dus om een zoektocht naar een eigentijdse visie op biodiversiteit die voldoende recht doet aan de sleutelpositie die biodiversiteit in het streven naar duurzaamheid inneemt. Die visie moet worden geconcretiseerd naar beleidssectoren.

1.3 Project Visie op Biodiversiteit

1.3.1 Opdrachtgever

In september 2001 heeft het EC-LNV een presentatie voor de EC-Programmaraad gehouden waarin het bovenstaande werd toegelicht, aan de hand van resultaten van een aantal binnen LNV gehouden interviews. Het voorstel was om een EC-project te starten met als inzet:

1. Een gezamenlijke visie op doel en aanpak binnen LNV; en
2. Biodiversiteit als integraal onderdeel van LNV-beleid, zo mogelijk als toetssteen van (nieuw) beleid.

De Programmaraad deelde de gepresenteerde analyse en heeft zich, in de personen van de directeur Natuurbeheer en de directeur Landbouw, opgeworpen als sponsor van dit project.

1.3.2 Doel

In het projectplan (*zie bijlage 1*) zijn de doelen van dit project als volgt verwoord:

- ?? onderzoeken wat de biodiversiteitsambitie van LNV moet en kan zijn op grond van het Biodiversiteitsverdrag,
- ?? biodiversiteitsambities en -perspectieven (Biodiversiteitsverdrag, NSDO, NMP4, NvMMvN) vertalen naar samenhangende LNV-beleidslijnen voor de korte en middellange termijn,
- ?? hiermee handvatten bieden voor beleidsimplementatie, en hiermee ook
- ?? cohesie brengen in de (tot op heden) fragmentarische LNV-trajecten,
- ?? bouwstenen aanleveren voor BBN (Beleidsprogramma Biodiversiteit Nationaal, naar analogie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal: BBI).

Deze doelen zijn in de loop van het project nogal ambitieus gebleken. Hiervoor zijn drie redenen aan te wijzen: de weerstanden tegen onze pogingen om met een visie te komen, de diversiteit aan opvattingen binnen het ministerie over de mate waarin en de wijze waarop biodiversiteit in de verschillende beleidsonderdelen van LNV kan worden geïntegreerd, en de onderschatte hoeveelheid werk die bij het ontwikkelen van een visie komt kijken. Dit project heeft zich daarom met name gericht op het eerste doel: onderzoeken wat de biodiversiteitsambitie van LNV moet en kan zijn. Het nu uitgevoerde project moet dan ook worden gezien als een eerste stap in een traject waarin ook de overige doelen aan bod komen.

1.3.3 Resultaat

Dit project en de daarop volgende trajecten zouden moeten leiden tot de volgende resultaten (*zie het projectplan in bijlage 1*):

- ?? in beeld brengen van huidige dilemma's en vragen, ter verklaring van het huidige handelen en de huidige positionering van biodiversiteit;
- ?? in beeld brengen van de consequenties bij het kiezen voor een andere positionering van biodiversiteit;
- ?? LNV-visie op het behoud en herstel van biodiversiteit als essentiële voorwaarde voor duurzaamheid, met daarin onder andere aandacht voor:
 - betekenis van biodiversiteit, concreet aan de hand van voorbeelden (meerwaarde);
 - hetgeen nodig en mogelijk is om de biodiversiteitswaarde te benutten, veilig te stellen (doelen);
 - kansen en bedreigingen, en hoe hiermee om te gaan;
 - rol van LNV;
- ?? LNV-breed commitment voor deze visie, bijvoorbeeld kracht bijgezet door middel van een 'contract' tussen Bestuursraad en beleidsdirecties.

1.3.4 Doelgroepen

Dit project is in eerste instantie gericht op LNV. Een nieuwe visie op biodiversiteit moet LNV-breed worden gedragen om richting te kunnen geven aan de eigen beleidsprocessen. Doelgroepen zijn daarom:

- ?? centrale beleidsdirecties;
- ?? relevante stafdirecties;
- ?? regionale beleidsdirecties;
- ?? relevante projectdirecties;
- ?? EC-LNV.

Dit laat onverlet dat een LNV-visie op biodiversiteit niet los kan worden gezien van hetgeen zich in de samenleving afspeelt. Aan de ene kant moet de visie uitgaan van ontwikkelingen, belangen, meningen en dilemma's in de maatschappij. Aan de andere kant kan LNV, met een goed onderbouwde en doordachte visie, bijdragen aan processen die zich afspelen in de maatschappij. De wisselwerking tussen beleid en samenleving staat daarmee centraal.

1.4 Leeswijzer

Deze publicatie is de neerslag van het project 'Visie op biodiversiteit' waarin de eerste stappen zijn gezet in de richting van een vernieuwde benadering van biodiversiteit. In dit hoofdstuk (*hoofdstuk 1*) is een overzicht geschetst van de context, de probleemstelling en hetgeen met het project is beoogd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak die is gevolgd om de projectdoelen te bereiken.

Hieruit blijkt dat het een iteratief proces betrof, waarbij de aanpak niet van tevoren vaststond, maar steeds op basis van deelresultaten is bepaald en bijgestuurd.

Het project is van start gegaan met een interviewronde onder medewerkers van LNV en representanten van verschillende maatschappelijke sectoren. Deze interviews gaven, samen met een literatuurstudie, een goed beeld van de overeenkomsten en verschillen in het denken over biodiversiteit. De verschillende opvattingen zijn samengebracht in een aantal thema's en neergelegd in het essay 'Diversiteit aan biodiversiteit'.

Hoofdstuk 3 presenteert dit essay.

Diverse bestuurders uit overheid, bedrijfsleven, wetenschap en maatschappelijke organisaties hebben vervolgens, aan de hand van de thema's uit het essay, gediscussieerd over biodiversiteit. *Hoofdstuk 4* geeft het verslag van deze bijeenkomst. Dit betreft geen woordelijk verslag, maar een interpretatie van hetgeen is besproken waarbij de opgedane inzichten op een andere manier gerangschikt zijn.

De inzichten die zijn opgedaan tijdens interviews, literatuurstudie en workshop hebben uiteindelijk geleid tot een beeld van een vernieuwde biodiversiteitsbenadering. Dit beeld staat beschreven in het discussiestuk 'Biodiversiteit: respect voor het leven en een kwestie van overleven', dat gepresenteerd wordt in *hoofdstuk 5*.

In het laatste hoofdstuk (*hoofdstuk 6*) worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Duidelijk wordt dat de voorgestelde biodiversiteitsbenadering – met biodiversiteit als centrale waarde in en als norm voor menselijk handelen - de nodige implicaties heeft voor het beleid. De aanbevelingen richten zich dan ook met name op de stappen die gezet moeten worden om een verantwoorde keuze voor deze benadering te kunnen maken.

2 Methoden

In juli 2001 is een projectgroep van het Expertisecentrum van start gegaan met het project Visie op Biodiversiteit. De aanleiding voor dit visieproject lag in de wijzen waarop LNV in de voorafgaande jaren beleidsmatig met biodiversiteit was omgegaan. Biodiversiteit staat officieel sinds de UNCED conferentie in Rio de Janeiro in 1992 op de (internationale) agenda. Sinds die tijd is er het nodige op dit gebied gebeurd binnen het ministerie van LNV, maar algemeen leek er toch een gevoel te heersen dat een gemeenschappelijk gedragen visie op biodiversiteit ontbrak. De verscheidene projecten en acties maakten een fragmentarische indruk en de verschillende LNV-directies leken slecht van elkaars activiteiten op de hoogte.

Het daaropvolgende traject nam anderhalf jaar in beslag en was een proces van richting zoeken, nieuwe informatie vergaren, veel mensen spreken, discussiëren, reflecteren, bijstellen, opnieuw richting zoeken, enzovoorts. Kortom, er was sprake van een iteratief proces. Niet per ongeluk, maar als bewuste keuze. De projectgroep wist immers niet wat ze tegen zou komen en kon derhalve slechts op hoofdlijnen een planning uitzetten (zie *Projectplan, bijlage 1*). De projectgroep koos er daarnaast voor in grote lijnen het model van Agendabouw te volgen, omdat dit iteratieve werken centraal staat in dit model.

2.1 Agendabouwproces – het begin

Het agendabouwproces is het geesteskind van Jan Dirven, werkzaam bij de directie Kabinet van het ministerie van LNV. Het is een hulpmiddel om te komen tot een op een politieke visie gebaseerde probleem-doelformulering, die kan rekenen op steun uit de samenleving³.

Volgens het agendabouwproces bestaat een traject voor het ontwikkelen van beleid uit drie deelprocessen die met elkaar samenhangen: het proces van de totstandkoming van de agenda, dat van instrumenteren en dat van de effecten die het beleid wil sorteren. In elk van deze fasen vindt door communicatie en onderhandelingen sturing plaats. Sturen is communiceren en dus participatief.

Eén van de belangrijkste concepten in het agendabouwproces is het **concept 'Visie'**. Elke actor (maatschappelijke partij) heeft een visie. Visie staat hierbij gelijk aan gedragsbepalende waarden die zijn opgebouwd uit motieven (set van waarden, belangen en strevingen) en gegevens (over verschil tussen huidige situatie en ideale situatie). Het doel is altijd de afname van het probleem in de tijd, waarbij het droombeeld per definitie niet te realiseren is.

Bij het agendabouwproces gaat het om consensus tussen de betrokken actoren over een set van gedragsbepalende waarden. Dit betekent dat deze waarden bij sommige actoren moeten veranderen. Pas als die waarden in de hoofden van mensen zijn veranderd, dan verandert er ook wat in hun gedrag. Een complicerende factor hierbij is de ongelijke verdeling van *'pleasure and pains'* in de samenleving: zo hebben dege-

³ Het agendabouwproces staat beschreven in:

Dirven, J. en L.J.H. Kusiak, *Een zorg en een droom: Een pleidooi voor agendabouw bij beleidsontwikkeling*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, juni 1998.

nen die de kosten maken en de verandering moeten ondergaan vaak niet de voordelen van de investeringen.

Een agenda kun je alleen implementeren als er voldoende steun voor is. Zo niet, dan moet het doel worden bijgesteld of moet de methode veranderen.

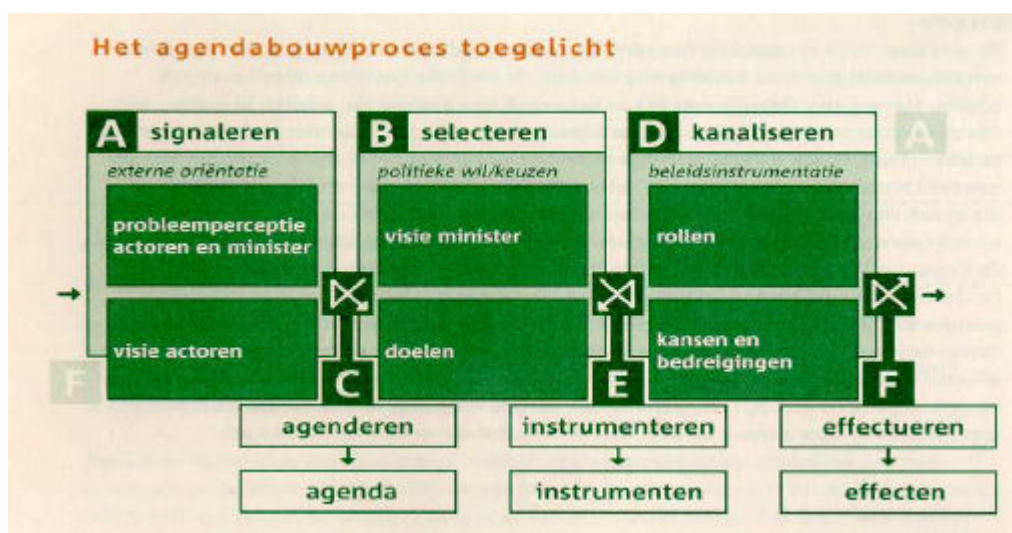
Het agendabouwproces begeeft zich op twee niveaus:

?? Primair proces: bewust beïnvloeden van de samenleving door de overheid. Vragen die hier aan de orde zijn, zijn bijvoorbeeld: Zijn er al visies opgesteld? Wat is het droombeeld? Wat moet er gebeuren en wat is er al gebeurd?

?? Secundaire proces: sturen van het intern functioneren van de overheidsorganisatie; bedrijfsprocessen. Eigenlijk is het secundaire proces de competentie 'kunnen omgaan met het primaire proces'. Wat heeft LNV nodig om biodiversiteit echt aan te pakken? Alle mensen die nu biodiversiteit onderdeel maken van hun beleidswerk, moeten op dezelfde manier gaan werken. Er moet consensus zijn over de wijze van aanpak. Op welke manieren moeten ze dan gaan werken?

In het agendabouwproces komen de actoren, die met elkaar de agenda hebben gecreëerd, tenslotte tot een onderlinge rolverdeling (bevoegdheden en instrumenten). 'Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheden.'

Daarnaast is het erg belangrijk om duidelijk te hebben aan wie verantwoording moet worden afgelegd (regering aan de Tweede Kamer, een verantwoordelijke dienst aan een opdrachtgever, enzovoorts). 'Geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.'



Figuur 1. Agendabouwproces schematisch weergegeven.

In het agendabouwproces worden de volgende stappen doorlopen: Signaleren, Selecteren, Agenderen, Kanaliseren, Instrumenteren, Effectueren (zie figuur 1).

2.1.1 Signaleren

Bij het signaleren gaat het om vragen als 'wat zijn de verschillende percepties van het probleem' en 'welke verschillende visies van actoren liggen daaraan ten grondslag'.

Actoren denken en handelen vaak vanuit verschillende waarden en baseren zich op verschillende gegevens. Zij hebben kennelijk een eigen perceptie van een maatschappelijk probleem, wat neerkomt op het verschil tussen de huidige en de ideale of gewenste situatie. Wanneer overheid en maatschappelijke actoren streven naar meer overeenkomstige probleemformuleringen, willen zij in wezen meer consensus over de achterliggende waarden en gegevens.

Dit project

Op verschillende momenten in dit project heeft signalering plaatsgevonden. Direct bij de start zijn zes gesprekken gevoerd met sleutelfiguren op gebied van biodiversiteit binnen het ministerie van LNV, om te toetsen of het bestaande beeld (geen breed gedragen visie op biodiversiteit, fragmentarische benadering, geen onderlinge uitwisseling en afstemming) gedeeld werd (*voor geïnterviewden zie bijlage 2: eerste interviewronde*). Uit deze gespreksronde kwam een bevestigend beeld naar voren. Toetsing hiervan heeft vervolgens binnen de Programmaraad plaatsgevonden, voorafgaand aan de adoptie van het project.

In een later stadium zijn 21 diepte-interviews afgenomen met mensen die veel van biodiversiteit afwisten en wel uit verschillende sectoren in de maatschappij (wetenschap, belangenorganisaties, landbouworganisaties, industrie) en de ministeries LNV en VROM (*voor geïnterviewden zie bijlage 2: tweede interviewronde*). Tijdens deze interviews werd gezocht naar waarden, belangen en toekomstbeelden die actoren hebben rond het concept biodiversiteit en welke problemen en knelpunten zij zien. Een analyse van deze interviews leidde tot zeven thema's, waarmee het biodiversiteitsbeleid worstelt. De analyse van deze interviews is weergegeven in een essay (*zie hoofdstuk 3*).

2.1.2 Selecteren

De volgende stap in het agendabouwproces is het selecteren. Het gaat daarbij om vragen als 'welke waardenoriëntatie en probleemformulering kiest de politiek', 'welke doelen kiest de politiek'. Ook de politieke verantwoordelijkheid gaat meer of minder expliciet uit van een eigen visie om, rekening houdend met de visies in het actorenveld, doelen te kiezen.

Dit project

Nadat het project geadopteerd was door de Programmaraad en er twee sponsors waren aangewezen, heeft met grote regelmaat afstemming met deze sponsors plaats gevonden. Tijdens deze afstemmingsgesprekken werden nieuwe inzichten en bevindingen over en weer uitgewisseld in een sfeer van openheid, nieuwsgierigheid en betrokkenheid. Dit leidde dan tot bijstelling en bijsturing van de volgende processtappen, mede ook door de politieke inschattingen van de sponsors.

Gedurende het gehele traject zijn steeds belangrijke nota's en verdragen bestudeerd, die de Nederlandse regering heeft aangenomen en ondertekend. Leidende beleidsuitspraken en aangegane verplichtingen betreffende biodiversiteit zijn zo geïnterviewd en in kaart gebracht.

2.1.3 Agenderen

Agenderen wordt opgevat als een iteratief proces van externe oriëntatie (signaleren) en politieke keuzen (selecteren). Dit is het zich herhalende proces waarin de vragen van het proces van signaleren en selecteren in hun samenhang worden beantwoord. Visies van politiek en maatschappelijke actoren worden met elkaar geconfronteerd. Daaruit blijkt in hoeverre sprake is van een gemeenschappelijke beleving van het probleem en bijgevolg van de doelformulering om het probleem te reduceren. Een goed uitvoerbare agenda is een probleem-doelformulering waar politiek en maatschappelijke actoren zich in belangrijke mate in kunnen vinden. De politiek kan ook voor een andere strategie kiezen, bijvoorbeeld voor een agenda met verdergaande doelen. Dit in de veronderstelling dat daar tijdens de verdere beleidsontwikkeling voldoende draagvlak voor wordt gevonden.

Dit project

Het essay met daarin de zeven thema's, gedestilleerd uit de interviews, is voorgelegd aan een groep bestuurders en leidinggevendenden van overheid, bedrijfsleven, onderzoek en maatschappelijke organisaties (*voor deelnemerslijst zie bijlage 3*). Er is gekozen voor de vorm van een workshop 'Biodiversiteit anders bekeken', gehouden op 16 augustus 2002 onder leiding van Marius Enthoven (oud-dg Milieubeheer VROM, oud-

dg Europese Commissie). Tijdens de workshop werd aan de hand van de in het essay geformuleerde thema's gediscussieerd. Daarbij stonden onder andere de volgende vragen centraal: Zijn dit inderdaad de belangrijkste thema's? Welke normen en waarden zijn in belangrijke mate bepalend voor de verschillende opvattingen? Wat is de gemeenschappelijke noemer van al die opvattingen, het verbindende element van waaruit aan een breed gedragen gedachtegoed kan worden gewerkt, zonder dat het aan abstractie en algemeenheid ten onder gaat? Is er plaats voor het thema biodiversiteit naast grote maatschappelijke vraagstukken als volksgezondheid, veiligheid, vreemdelingenbeleid?

Het bleek nodig de gekozen thema's bij te stellen. Van deze workshop is een analyse geschreven (zie hoofdstuk 4).

Tenslotte zijn het essay, het analytische verslag van de workshop en een toetsend gesprek met een ethicus samengebracht in een discussiestuk, dat op 3 december 2002 met minister Veerman van LNV is besproken. Aan de hand van dit gesprek is het discussiestuk 'Biodiversiteit: respect voor het leven en een kwestie van overleven' verder bijgesteld (zie hoofdstuk 5).

2.2 Agendabouwproces – het vervolg

De oplevering van het discussiestuk betekent ook het einde van dit project. Daarmee is het werk nog niet af. Er ligt nu een discussiestuk met kenmerken van een visie dat is ontstaan uit raadplegingen binnen en buiten het ministerie van LNV. Het kind is geboren, maar moet nu naar volwassenheid worden begeleid. Een nieuwe opdracht en een nieuw projectteam zijn nodig om dit proces te faciliteren. Een proces, dat nog steeds onderdeel is van het Signaleren, Selecteren en Agenderen. Immers, het discussiestuk moet nog worden uitgezet binnen de eigen organisatie – wat overigens ten dele met deze publicatie wordt gerealiseerd (dit is het secundaire proces van agendabouw). Tot nu toe zijn de projectresultaten nog niet uitgebreid gecommuniceerd binnen LNV. De opdrachtgevers gaven er de voorkeur aan eerst met een kleine groep tot een resultaat te komen en dan pas binnen LNV te communiceren.

Voorafgaand aan dit secundaire agendabouwproces moet de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van LNV echter een aantal fundamentele keuzen maken (zie hoofdstuk 6). En dan zijn er daarna nog drie stappen te gaan in het agendabouwproces, namelijk Kanaliseren, Instrumenteren en Effectueren.

Kanaliseren

De kernvragen waar het in deze fase omdraait zijn 'wat wordt de rolverdeling, ofwel de verdeling van verantwoordelijkheden, tussen overheden en maatschappelijke actoren' en 'welke kansen en bedreigingen zijn aan de orde'. Hier gaat het om de wijze waarop de agenda kan worden aangepakt. De verantwoordelijke minister onderhandelt met de relevante actoren over de rolverdeling. Kansen en bedreigingen hangen vooral samen met de mate waarin draagvlak voor de agenda bestaat en met de mate waarin verantwoordelijkheden worden genomen.

Instrumenteren

Dit is een zich herhalend proces waarin de vragen van het agenderingsproces in samenhang met die van het kanaliseringproces worden beantwoord. Om overeengekomen rollen te kunnen vervullen en bedreigingen of barrières te slechten, zijn instrumenten nodig. Kiezen regering en parlement voor minder dan het benodigde instrumentarium, dan kiezen zij tegelijkertijd voor een agenda met minder vergaande of minder goed realiseerbare doelen.

Effectueren

Dit betreft het toepassen en handhaven van de instrumenten. Idealiter leidt dit tot het oplossen van het probleem en realiseren van het doel, conform de agenda.

3 Diversiteit aan biodiversiteit⁴

Waar maken we ons druk over! Nederland beschikt toch niet over bijzondere soorten die niet ook elders voorkomen. Het gaat er vooral om dat het er allemaal een beetje leuk uitziet, wie ziet nou hoeveel soorten er uiteindelijk zijn? Of heeft de diversiteit aan soorten soms een functie? Is het wellicht ergens goed voor, wat niet direct met het blote oog te zien is? Risicospreiding misschien, of kunnen we er geld aan verdienen? Word ik er gezonder van?

3.1 Inleiding

Biologische diversiteit lijkt een helder concept. De praktijk wijst echter anders uit, van een gezamenlijke kijk op de gewenste richting is nog lang geen sprake!! Zoveel mensen, zoveel ideeën. Hoewel, een interviewronde van het Expertisecentrum LNV langs prominente denkers en doeners in de biodiversiteit laat zien dat velen inmiddels de definitie van het Biodiversiteitsverdrag hebben geadopteerd.

Maar wat het ambitieniveau van biodiversiteit moet zijn, hoe de biodiversiteit te behouden, of zelfs te herstellen, of duurzaam te gebruiken, daar verschillen de meningen nogal over. Dat is niet nieuw, maar speelt al zolang biodiversiteit op de agenda staat. Het ministerie van LNV heeft ondertussen veel biodiversiteitacties uitgevoerd, maar ook hier is nog geen sprake van een gezamenlijk gedachtegoed als vertrekpunt voor een consistent beleid. Uit interviews met representanten uit diverse sectoren zoals landbouw, natuur, wetenschap en bedrijfsleven (*voor geïnterviewden zie bijlage 2*) komen de verschillen in denken duidelijk naar voren.

In dit hoofdstuk hebben we verschillen in opvattingen over een aantal hoofdthema's eruit gelicht. Thema's en citaten van geïnterviewden bevinden zich op verschillende niveaus, namelijk het **niveau van waarden, probleemperceptie, doel en aanpak**. Het kan een goede ondersteuning zijn deze niveaus bij het lezen van dit stuk in het achterhoofd te houden.

De hier beschreven thema's zijn besproken tijdens de workshop 'Biodiversiteit anders bekeken', met bestuurders en leidinggevendenden van overheid, bedrijfsleven, onderzoek en maatschappelijke organisaties. Tijdens deze workshop stonden de volgende vragen centraal: Zijn dit inderdaad de belangrijkste thema's? Herkent u ze, komt u ze tegen? Wat is uw eigen standpunt? Daarbij wilden we proberen te achterhalen wat nu de fundamentele verschillen in denken zijn, die achter deze verschillende opvattingen schuil gaan. Welke normen en waarden zijn in belangrijke mate bepalend voor de verschillende opvattingen? Hoe worden doelen, inspanningen en resultaten beoordeeld en waardoor komt dat? Welke belangen spelen hier een rol?

Naast de verschillen waren we ook op zoek naar de gemeenschappelijke opvattingen over biodiversiteit. Wat is de gemeenschappelijke noemer van al die opvattingen, het verbindende element van waaruit aan een breed gedragen gedachtegoed kan worden gewerkt, zonder dat het aan abstractie en algemeenheid ten onder gaat? Is er plaats voor het thema biodiversiteit naast grote maatschappelijke vraagstukken volksgezondheid, veiligheid, vreemdelingenbeleid?

⁴ Een essay ter voorbereiding van de workshop 'Biodiversiteit anders bekeken' op 16 augustus 2002.

Het verkrijgen van een beter zicht op overeenkomsten en verschillen, maar vooral op de drijvende krachten, de normen en waarden, zal openingen kunnen bieden voor een gemeenschappelijke aanpak van de biodiversiteitagenda. Een beter begrip van en voor elkaars standpunten zal laten zien, waar kansen en mogelijkheden liggen voor een aanpak, die gezamenlijk kan worden opgezet.

3.2 'Licht uit, spot aan': zeven thema's voor het voetlicht

Uiteraard zijn er vele verschillen op te merken in de analyse van het biodiversiteitsdenken. Vele verschillen zijn nuanceringen. Een aantal springt er echter uit. Bij deze verschillen in denken menen wij dat ze voortkomen uit fundamenteel andere benaderingen van en anders denken over biodiversiteit. Als we deze fundamentele verschillen hanteerbaar weten te maken, kunnen we een stuk verder komen met het beleid ten aanzien van biodiversiteit.

Laten we de thema's eens één voor één langs lopen en bekijken wat de verschillende respondenten en de verschillende nota's daarover hebben gezegd.

3.2.1 Beleving versus verzekering

De natuur in al zijn diversiteit is onze voorraadkast voor de toekomst, voor voedsel, medicijnen, enzovoorts. Daar moeten we zorgvuldig mee omgaan in (en buiten) Nederland. Aan de andere kant beschikt Nederland over weinig soorten, die niet elders ook voorkomen. In Nederland gaat het eigenlijk veel meer om de mens en zijn behoeften. We willen af en toe wel eens van een mooi stukje natuur genieten, want de Nederlandse (door de mens gemaakte) landschappen zijn wel uniek. Daartoe hoeft de natuur niet zo divers te zijn. Of wel?

Respondenten aan het woord:

- ?? Biodiversiteit is het meest belangrijke onderdeel van ons streven naar het behoud van kansen voor de toekomst. Bijna al ons handelen heeft effect op die kansen, dus moeten we eigenlijk iedereen zover zien te krijgen om biodiversiteit mee te nemen in de eigen besluitvorming. Nu zijn de mensen die niet bezig zijn met natuur, ook nog niet bezig met biodiversiteit. Dat is ons dus nog niet gelukt. Biodiversiteit moet uit de koker van de natuurbescherming. We moeten voorkomen dat één groep de drager wordt van het belang.
- ?? Wie zijn wij nu helemaal als mens, we bestaan pas 2 miljoen jaar. Die aarde draait wel door, en ook de biodiversiteit. Die is niet bedreigd. Wij zijn bedreigd, doordat we de toekomstige kansen voor mensen op aarde vernietigen. De biodiversiteit op aarde is onze levensverzekering, de garantie dat ons leven doorgaat.
- ?? De inhoud van het concept biodiversiteit is abstract en moeilijk te communiceren. Er moet over gesproken worden in termen van de relaties die mensen hebben met biodiversiteit, zoals het benutten en selecteren (landbouw, farmacie), uitroeien (MKZ, HIV, vossen), leuke franje (tuintjes, recreatiegebieden) en wildernis.
- ?? Biodiversiteit moet uit de handen van de experts en aan de burgers worden gegeven. Het oordeel over wat goed is voor de biodiversiteit mag niet alleen bij de 'technuten' berusten. We moeten ophouden te vertellen wat 'men' moet denken en vragen naar wat hen aanspreekt. Opinieleiders moeten leren accepteren dat er soms verkeerde beslissingen worden genomen.
- ?? Biodiversiteit wordt gezien als de basis van ons bestaan. Mensen hebben dan ook een sterke behoefte aan natuurlijkheid, dat vaak wordt verklaard uit een *'common memory'*, een oergevoel dat is overgebleven uit de oorsprong van ons bestaan. Zo gezien is biodiversiteit een sociale basiswaarde voor menselijk ontwikkelen. Aan de andere kant hebben we de biodiversiteit domweg nodig voor een onverstoord ecosysteem waar de landbouw gebruik van kan maken.

De nota's:

- ?? NvMMvN: We vatten het begrip 'natuur' in deze nota breed op. Het is de natuur van voordeur tot Waddenzee. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste mensen, voor wie het onderscheid tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap betrekkelijk is. De hoofddoelstelling voor het natuurbeleid is behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving.
- ?? In deze nota werkt het kabinet binnen de bredere kwaliteitsopgave het beleid voor natuur, bos en landschap uit, want we willen een mooi land om te wonen en te werken (beleefbaarheid), we willen een goede bescherming van planten, dieren en karakteristieke gebieden (diversiteit) en we willen een duurzaam gebruik van essentiële voorraden als water, ruimte en biodiversiteit (bruikbaarheid). Het gaat om natuur en landschap voor en door mensen.
- ?? Voedsel & Groen: De ambities van het kabinet met de groene ruimte zijn niet bescheiden: heel landelijk Nederland moet aantrekkelijk zijn om in te verkeren.
- ?? NSDO: Bij biodiversiteit gaat om de soortenrijkdom van planten en dieren in de wereld. De 'waarde' van biodiversiteit is het beste te zien als een levensverzekering voor huidige en toekomstige generaties. Naast essentiële functies in natuurlijke processen (luchtkwaliteit, grondstoffen, stikstof- en andere kringlopen) heeft de biodiversiteit ook een economische waarde (voor land- en bosbouw, farmacie, toerisme en chemische industrie) en een sociale waarde (eetgewoontes, woonvormen, ontspanning etc).
- ?? NMP4: De inzet voor de transitie biodiversiteit is hoog. Het gaat om het veiligstellen van de levensverzekering van de huidige en toekomstige generaties op aarde.

3.2.2 Biodiversiteit als centrale waarde, of 'slechts' internationale verplichting

Eigenlijk zou je willen dat biodiversiteit een maatschappelijke centrale waarde wordt, zoals 'milieu' of 'veiligheid' of 'emancipatie'. Want niemand haalt het in zijn hoofd beleid te maken zonder met die issues rekening te houden. Tegelijkertijd is biodiversiteit een issue, waarvoor we verplichtingen zijn aangegaan die een bepaald ambitieniveau voor beleid en samenleving suggereren. Moet Nederland zich vooral richten op het uitvoeren van de verdragen, met het risico dat we te snel tevreden zijn met onze eigen prestaties? Of moet Nederland een eigen koers gaan varen vanuit onze verantwoordelijkheden voor een duurzame samenleving?

Respondenten aan het woord:

- ?? De vraag is of we bestaande lijnen blijven beïnvloeden of dat we biodiversiteit centraal gaan stellen.
- ?? Jammer dat het rapport NvMMvN heet. Ik had liever gehad dat het alleen Mensen voor Natuur had geheten. We moeten ons veel bewuster worden van onze ethische verantwoordelijkheid ten opzichte van natuur. We zijn afhankelijk van die natuur maar richten deze tegelijkertijd te gronde.
- ?? Biodiversiteit moet een centrale waarde worden, een eigenstandige waarde die interfereert met andere waarden. Het begrip is echter te complex om uit te leggen en moet daarom in een aantal kernwaarden onder de aandacht worden gebracht, zoals de sociale (leefbaarheid, welbevinden), de intrinsieke (genetische geheugen), de economische (producten) waarden.
- ?? De internationale verdragen zijn goed en als we ons daar aan houden hebben we al een hele prestatie geleverd. Maar ze geven aan wat je minimaal moet doen. Er is ook de opening om meer te doen als je dat wilt, maar dat doen we niet. Dat vind ik beschamend, zeker als je dan zo'n 'Conference of Parties' gaat organiseren.
- ?? Nederland heeft de conventie van Rio onderschreven. Het resultaat daarvan is dat biodiversiteit nu beleid is geworden.

De nota's:

- ?? NvMMvN: Nederland heeft in 1992 in Rio de Janeiro - met heel veel andere landen - het Biodiversiteitsverdrag ondertekend en als kader voor het nationale natuurbeleid onderschreven. Het verdrag verplicht tot behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht.

Het kabinet verwacht dat de verantwoordelijkheid voor natuur in de samenleving breed wordt opgepakt. Naast rechten die mensen aan een collectief goed kunnen ontlenuen, zijn er nadrukkelijk ook plichten. Een betere kwaliteit van de leefomgeving en een zorgvuldig gebruik van essentiële voorraden (zoals water, ruimte, biodiversiteit) begint bij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

- ?? EU-Actieplannen: De verordeningen voor plattelands- en regionale ontwikkeling moeten voorzien in de milieueffectbeoordeling, waar ook op biodiversiteit getoetst wordt.
- ?? NMP4: Een wereldwijde Ecologische hoofdstructuur, met reservaten, bufferzones en verbindingszones, beschermt biodiversiteit en de natuurlijke hulpbronnen tegen schade door menselijk handelen.

3.2.3 Nationaal versus internationaal

Moeten we ons op ons eigen grondgebied richten of op onze 'ecologische voetafdruk' in de wereld? Moeten we ons richten op Nederland of juist internationaal actief zijn?

Respondenten aan het woord:

- ?? Nederland gebruikt veel biodiversiteit (hier werd bedoeld: veredelingsindustrie; red.). Daar moet tegenover staan dat je ook het nodige doet aan de instandhouding ervan. Nederland heeft veel know-how, de kennis, we kunnen bijdragen aan de technologie, het in stand houden van en het inzicht in die genetische diversiteit.
- ?? Het is nodig dat we eerst kleine stapjes zetten in plaats van vooral op internationaal niveau te overleggen. Al die kleine stapjes werken als een vliegwieleffect.
- ?? Als wij hier de lat niet hoog leggen heeft dat consequenties voor de houding elders in de wereld.
- ?? We zijn hier wel erg tweeslachtig in onze houding. Zodra het internationale raamwerk met zijn ijkpunten consequenties heeft voor Europa haken we af. Zelf nemen we bovendien culturele artefacten als vertrekpunt, terwijl we de ontwikkelingslanden wel aanspreken op de natuurlijke biotopen.
- ?? Als het ons hier al niet lukt om in dit ecologische rampgebied iets overeind te houden van wat we vrijwillig hebben afgesproken en in de wet hebben vastgelegd, dan kunnen we het in de rest van de wereld wel vergeten.
- ?? De Europese wet- en regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijn) heeft de zaak behoorlijk op scherp gezet. Het gebrek aan soepelheid is een ernstige bedreiging voor het draagvlak voor natuurbeleid. Eigenlijk zou Nederland in Europa moeten aandringen op versoepeling. Bovendien is het Europese beleid voor het behoud van soorten slechts door een handje vol Europese experts voorbereid, met wel verstrekkinge gevolgen. Dat is weinig democratisch.

De nota's:

- ?? NvMMvN: De verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag worden in eigen land volledig geïmplementeerd. Nederland zal zich ook in internationaal verband blijven inzetten voor een goede implementatie van het verdrag. Het verdrag verplicht ook tot het realiseren van een eerlijke verdeling van voordelen van het gebruik van biodiversiteit. Deze afspraken vormen een onlosmakelijk onderdeel van het mondiale streven naar duurzame ontwikkeling. Nederland is medeverantwoordelijk voor de mondiale biodiversiteit en heeft de verplichting minder welvarende landen hierbij bij te staan.
- ?? NSDO: Kijkend naar de invloed van de Nederlandse consumptie op het buitenland, is het moeilijk een oordeel te vellen. Meer en meer bedrijven binden zichzelf aan maatschappelijk ondernemen en de consument heeft steeds meer informatie om bewust te kunnen consumeren. Tegelijkertijd blijft het ruimtegebruik in andere landen ten behoeve van onze consumptie hoog. Ook werkt de mondiale markt nog niet zodanig dat internationale handel in voedingsmiddelen en bosproducten automatisch leidt tot meer welvaart in de landen van herkomst van de producten. Internationaal bezien is de directe bescherming van natuurgebieden en natuurlijke hulpbronnen vooralsnog niet sterk genoeg ondanks de internationale akkoorden, die inmiddels tot stand zijn gekomen. De vicieuze cirkel natuurdegradatiearmoede is nog niet doorbroken.

- ?? NMP4: Duurzame landbouw en duurzaam beheer van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen moeten bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling en de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Nederland kan dit beïnvloeden, bijvoorbeeld middels biodiversiteit als criterium bij ontwikkelingssamenwerking, biodiversiteit als criterium bij import, het delen van kennis en ervaring.
- ?? EU-Actieplannen: economische en ontwikkelingssamenwerking: het onszelf realiseren van het effect van ons handelen.

3.2.4 Focus op detail en kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces

De biologische werkelijkheid is zo complex, weten we eigenlijk al wel genoeg? Hoeveel soorten worden nu eigenlijk met uitsterving bedreigd? Hoe voltrekken deze processen zich? Valt het te voorspellen? Kunnen we de processen keren? Of is het helemaal niet nodig om al die details te weten? We hebben toch in grote lijnen een aardig beeld, is dat niet voldoende om beleidslijnen uit te zetten? Is het niet veel beter om nu eerst maar eens met de aanwezige kennis aan de slag te gaan?

Respondenten aan het woord:

- ?? Met alleen kennis vermeerderen kom je er niet, dat zal de discussie niet wezenlijk veranderen. Leg liever de nadruk op het proces.
- ?? Eén van de knelpunten is het gebrek aan kennis, vooral op ecologisch niveau. We herkennen de signalen die de natuur ons afgeeft nog onvoldoende.
- ?? Er is ontzettend veel kennis over biodiversiteit, daar hebben we geen gebrek aan. Wel moet die kennis nog hanteerbaar worden gemaakt voor de besluitvorming die in de maatschappij plaats vindt. Daar moet nog onderzoek naar worden gedaan.
- ?? Het proces met betrekking tot biodiversiteit is belangrijker dan het resultaat. Ik ben er voorstander van dat LNV ervoor zorgt dat alle meningen in een platform bij elkaar komen. Daarbij kan aan de hand van casussen, op basis van de waaromvraag (motieven) om voor een bepaalde aanpak te kiezen gekomen worden tot compromissen/agreements die voor een bepaalde tijd gelden. Ga na waarvoor casussen nodig zijn.
- ?? Veel mensen schieten te kort door biodiversiteit alleen als een symbolisch begrip te zien. Dan neem je de inhoudelijke meningen niet mee, terwijl die dimensie er toch is.
- ?? Laten we nu eerst eens kijken naar de al gegenereerde kennis. Je kunt wel kennis blijven ontwikkelen, maar als dat niet doorsijpelt naar gedragsverandering, dan heeft het geen effect. Bovendien zijn onderzoekers altijd wel in staat nieuw onderzoek op te zetten en gebreken in kennis aan te geven, maar of je daarmee de beperkingen in het beleid op heft is maar de vraag.
- ?? In Nederland hebben we nauwelijks generalisten, maar vooral mensen die bezig zijn met hun eigen toko. De kennis zit vooral in het vegetatiebeheer, waar het beheer de abiotische processen, gericht op herstelbeheer, aanstuurt. Dat terwijl het dierenrijk 90% van de biodiversiteit vormt. Voor biodiversiteit heb je soortenkennis nodig, maar op het moment komt er bijna geen student van de universiteit met ook maar een beetje soortenkennis. Bovendien zit er een enorm gat tussen de feitenkennis en de kennis over de juiste toepassing ervan.
- ?? Er is een groot gebrek aan ecologische kennis; er wordt vaak geredeneerd vanuit processen en niet vanuit complete systemen. Er ontbreekt een integrale visie.
- ?? Het is belangrijk dat je draagvlak houdt voor biodiversiteitsbeleid. LNV moet meer positief naar buiten treden met wat goed loopt en gepresteerd is. We moeten af van een conserverend natuurbeleid en toe naar een dialoog, waarbij we via onderhandelingen tot acceptabele oplossingen komen.

De nota's:

- ?? NvMMvN: De uitvoering van natuurbeleid raakt veel mensen en partijen. Professionele betrokkenen kunnen hun rol alleen voldoende vorm geven als zij daartoe de benodigde kennis en vaardigheden ontwikkelen of aangereikt krijgen. Burgers willen weten hoe het zit met de natuur in Nederland en op welke wijze zij daarvan kunnen genieten. Kennis moet toegankelijk worden gemaakt en in begrijpelijke vorm dichtbij de mensen worden gebracht. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan een goed functionerend geheel van onderzoek, onderwijs, voorlichting en educatie. In het onderzoek zal naast de traditionele bètakennis meer aandacht moeten komen voor de gammakennis. Het belang van sociaal-economische en culturele aspecten in onderzoek moet worden versterkt.
- ?? NMP4: Het huidige landbouwooppervlak in de wereld mag niet verder worden uitgebreid. Hoogproductieve gronden dienen daarom zo intensief mogelijk te worden benut teneinde voldoende ruimte te bieden aan de natuur. Een forse productiviteitsstijging van de landbouw in ontwikkelingslanden is noodzakelijk, een tweede groene revolutie, en dus veel onderzoek, is nodig.

3.2.5 Natuur of landelijk gebied?

Gaan we gebieden helemaal vrij maken voor pure natuurontwikkeling? Of is ruimte daar in Nederland te schaars voor? Moeten we de Groene Ruimte zo inrichten dat voor alles plaats is en liefst naast elkaar? Welke bijdragen kunnen buiten natuurgebieden aan biodiversiteit worden geleverd?

Respondenten aan het woord:

- ?? Wat de mens ook doet, hij veroorzaakt natuur. Boeren maken landschappen en bij toeval ontstaat natuur. Je moet biodiversiteit als 'sport' zien en meenemen bij alles wat je maakt. Denk bijvoorbeeld aan een 1% regeling voor biodiversiteit, waarbij je bij alle bouwplannen verplicht in biodiversiteitsbevordering te investeren. Zo kunnen mensen dynamischer met biodiversiteit omgaan en hoef je niet alles in museumachtige parken te bewaren. Je moet voor iedere m² vechten.
- ?? Agrobiodiversiteit is geen natuur, dan spreek je over cultuur, net als natuurbescherming eigenlijk cultuur is. Als je agrobiodiversiteit natuur gaat noemen, dan gaat dat ten koste van de belangstelling voor de echte natuur.
- ?? De ruimtedruk en de versnippering zijn grote knelpunten bij het behalen van biodiversiteitsdoelstellingen. Aan de andere kant geeft het waterbeleid weer mogelijkheden; voor de veiligheid is waterberging nodig en dat schept kansen voor natuurontwikkeling en biodiversiteit, evenals de toenemende vraag vanuit de stedelijke conglomeratie naar groene recreatiemogelijkheden.
- ?? Binnen de biodiversiteit is de agrobiodiversiteit een heel belangrijk thema, want de Nederlandse natuur is tenslotte heel erg agrarisch. De discussie over grootschalige dan wel kleinschalige landbouw verheldert het thema. Dat snappen mensen en maakt het onderwerp levend.
- ?? De sleutel tot succes zit in de EHS besloten, deze moet worden veiliggesteld. Beheer en natuurbeleid is allemaal prachtig, maar uiteindelijk moeten we toch vooral kopen, kopen, kopen.
- ?? Het is goed dat er voor bepaalde gebieden wordt gekozen voor één functie, zoals bij de Waddenzee een duidelijke keuze gemaakt wordt voor natuur. Maar daarnaast zijn er gebieden waar meerdere functies gecombineerd kunnen worden, zoals binnen EHS. Binnen de EHS zie ik ook mogelijkheden voor agrobiodiversiteit.
- ?? We zouden grote oppervlakten uit productie moeten nemen en daar weer complete systemen moeten realiseren. Dat is de eerste stap in de gewenste richting. De EHS hoort daar bij. Landbouwkundige ontwikkelingen van intensivering kunnen hier positief aan gekoppeld worden, door zo gebieden uit gebruik te nemen.
- ?? Veel boeren zijn oprecht geïnteresseerd in duurzaamheid en diversiteitlandbouw, maar de context waarin zij moeten handelen is niet gunstig. De sociale organisatie van de landbouw binnen de voedselketen is gericht op de uniformiteitlandbouw en op communicatie met het privaat bedrijfsleven. De individuele boer met diversiteitsinitiatieven loopt daar op stuk. Het vergroten van de speelruimte voor

de diversiteitslandbouw vraagt om vergaande institutionele veranderingen. Werken op het institutionele niveau is echter wel het moeilijkste niveau.

- ?? We moeten eerst maar eens beginnen met het uitvoeren van onze eigen plannen, doen wat we hebben afgesproken. Te beginnen met het veiligstellen van de EHS, want dat is het raamwerk voor de biodiversiteit. En daar dus ook geen concessies aan doen.

De nota's:

- ?? NvMMvN: Het realiseren van een duurzaam gebruik van biodiversiteit vereist - meer dan nu het geval is - dat productieprocessen zijn ingericht op behoud en versterking van biodiversiteit. Maar ook anderszins: dat biodiversiteit beter wordt benut in productieprocessen (beter benutten kan bijvoorbeeld leiden tot een gevarieerder voedselaanbod). Hierover worden de komende jaren met verschillende sectoren afspraken gemaakt.
- ?? Voedsel & Groen: de biologische landbouw is één van de vormen van landbouw die bij uitstek voldoet aan maatschappelijke eisen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit. De sector kan een voortrekkersrol vervullen op de weg naar een duurzame landbouw. Bovendien is er een groeiende vraag naar biologische producten bij de consument.
- ?? NSDO: We moeten ervoor zorgdragen, dat de grondgebonden landbouw voldoende kan bijdragen aan natuur- en landschapsbeheer en sociale cohesie op het platteland.
- ?? EU-Actieplannen: Landbouwecosystemen moeten in stand worden gehouden middels duurzaam gebruik, zoals biodiversiteit bevorderende landbouwmethoden, verbetering van de bodemvruchtbaarheid, beschikbaarheid van gewenste cultuurgewassen, etc.
- ?? Voedsel & Groen: het Groene Hart en de Randstad moeten groener worden - 'groen' begrepen als ecologische kwaliteit. De ontwerpogave moet zijn gebaseerd op de uitdaging de ecologische kwaliteit van het Groene Hart te versterken. Ecologie houdt niet op bij de grens van het natuurgebied, maar strekt zich uit over natuur, landbouw en stad. Een voorbeeld, stedelijke ecosystemen kennen een grotere biodiversiteit dan sommige landbouwgebieden.
- ?? Voedsel & Groen: De ambities van het kabinet met de groene ruimte zijn niet bescheiden: heel landelijk Nederland moet aantrekkelijk zijn om in te verkeren. De verantwoordelijkheid voor een zekere basiskwaliteit van het landschap en de (agro)biodiversiteit ligt in de eerste plaats bij de grondgebruikers. Zij moeten 'landschappelijk verantwoord' ondernemen. De maatschappelijke eisen op bijvoorbeeld het gebied van landschapskwaliteit, natuurwaarden en goed waterbeheer zullen in 2010 zijn vertaald in zogeheten codes voor 'goede landbouwpraktijk'.

3.2.6 Soortenbeleid versus ecosystemen

Vele soorten maken een ecosysteem, of was het nou andersom? Moeten we ons nu richten op het behoud van soorten en komen de ecosystemen dan wel vanzelf, of komen die soorten alleen als de ecosystemen goed functioneren?

Respondenten aan het woord:

- ?? Er is altijd een tegenstelling geweest tussen de taxonomen en de ecologen. De taxonoom wil alles in stand houden wat er is. Een genetisch ecooloog wil dat niet persé, maar je moet de grondstof voor bepaalde dingen in stand houden en ecosystemen moet je in stand houden. En als er dan eens een korenwolf verdwijnt, dan ligt hij daar niet zo wakker van. Ecologen denken in systemen en taxonomen denken in individuele soorten.
- ?? Door een grote biodiversiteit kunnen ecosystemen blijven functioneren. Als er een verstoring plaats vindt, dan kunnen storingsongevoelige soorten het overnemen en een herstelproces in gang zetten.
- ?? Sinds de Conventie van Bern in 1982 is er een resultaatverplichting om al het leven dat er toen bestond te behouden. Het vehikel daarbij is het gebiedenbeleid, met ecosystemen als invalshoek. Pas als deze benadering niet werkt, komt het soortenbeleid om de hoek.

- ?? Het is belangrijk om ecosystemen in stand te houden, want soorten zijn een component van die ecosystemen. Soorten staan niet op zichzelf, die komen niet op zichzelf voor. Als je een ecosysteem in stand houdt, dan houd je ook soorten in stand. Dat moet op een redelijk natuurlijke wijze gebeuren en daar zal wel eens wat verloren gaan, maar het feit dat iets verloren gaat is op zich niet zo belangrijk wanneer het geen unieke diversiteit is.
- ?? De waarde van biodiversiteit persé is moeilijk te kwantificeren. Als het gaat om een enkel ecosysteem dan is dat relatief makkelijker. Wat is het ons waard dat we in Nederland zoveel soorten hebben waarvan die weer anders is dan die...dan moeten we gewoon constateren dat de economische waarde daarvan erg klein is.
- ?? (Agro)biodiversiteit moet niet alleen op soortenniveau gemeten worden, dan komt de nadruk veel te veel alleen op de zeldzame soorten te liggen.
- ?? De macrofauna, de ongewervelde wereld, is het grote vergeten gebied in de biodiversiteitsdiscussie. De grote rijkdom aan insecten zit niet daar waar je het optimum hebt aan hogere planten.

De nota's:

- ?? NvMMvN: Zet zwaar in op de Ecologische Hoofdstructuur en het ecosysteemdenkend. Dus niet op het behoud van individuele soorten.
- ?? Vogel- en Habitatrichtlijn: zet juist wel ook stevig in op het behoud van de individuele soorten.
- ?? EU-Actieplannen: Er moeten extra beheersplannen komen voor bedreigde en bedreigbare soorten. Ook moeten er beleidsmaatregelen komen die zorg dragen voor een voldoende potentieel aan genetische hulpbronnen.

3.2.7 Optimaliseren versus maximaliseren

Wat moet het ambitieniveau zijn in het politieke en maatschappelijke streven naar een beter behoud en beheer van de biodiversiteit? Moeten we focussen op maximale resultaten voor biodiversiteit? Of gaan we uit van de samenhang der dingen, om op basis hiervan te komen tot biodiversiteitsdoelen, die zijn vastgesteld in een integrale afweging met andere doelen? Helpen alle beetjes of laat de natuur geen compromissen toe?

Respondenten aan het woord:

- ?? Het moet wel beter, veel rigouzeuzer allemaal...het is allemaal te marginaal ...teveel op compromissen gericht. Een beetje schoonmaken helpt niet...dan kun je net zo goed niets doen. Je moet het of echt goed doen, of niet. En ik denk dat de overheid de plek is waar het vandaan moet komen uiteindelijk. Een krachtig beleid vanuit de overheid daar zitten we om verlegen.
- ?? Het gevaar bestaat dat je je gaat concentreren op de stukjes en niet op het plaatje. Aan de ene kant roepen we beschermingsformules in het leven, aan de andere kant moet je oppassen dat je niet elke ontwikkeling in Nederland tegenhoudt.
- ?? Ik wil niet terug naar vroeger, maar ik wil wel dat we de condities creëren die dat type soortenrijkdom faciliteren. Het gaat om het optimaliseren van de soortensamenstelling, gegeven de condities van een landschap. Hoe zit de interface in elkaar tussen de eigenschappen van het beestje en de eigenschappen van de omgeving, zeg maar het huis en de bewoners? Daarbij is het niet zo dat alle beetjes helpen.
- ?? Biodiversiteit vraagt om keuzen, prioritering. We moeten accepteren dat er dynamiek zit in het natuurlijke proces, oude ecosystemen verdwijnen, nieuwe komen terug. De natuur zoekt niet naar evenwicht, dus hoeven wij dat ook niet te doen. Als er maar kansen blijven, opdat wat hier verdwijnt zich elders weer kan vestigen. Wij kunnen dat moeilijk bevatten en kiezen daarom toch vaak voor behoud.
- ?? Door verlies van met name grote diersoorten (aibaarheid) ontstaat verlies aan variatie, aantrekkelijkheid en recreatie; op deze manier draagt biodiversiteit bij aan de economische dimensie van duurzaamheid. Via travel-costberekeningen kun je de impliciete waarde van biodiversiteit inzichtelijk maken. Voor de voedselproductie is dat lastiger, omdat dat systeem veel complexer is. Wat is de waar-

de van nieuw genetisch bloed, of voor de geneeskunde? En hoe kwantificeer je ethische of religieuze waarden?

- ?? De natuurbescherming probeert nu de doelen te realiseren binnen de context van de landbouw. Dat is een slechte zaak. Bovendien gaat dat gepaard met een totale fixatie op planten en het volstrekt negeren van de systeemcontext. We moeten er naar streven biodiversiteit in complete situaties in stand te houden.
- ?? We moeten op een instrumentele manier met biodiversiteit omgaan. Terreinbeheerders realiseren condities waardoor soorten behouden kunnen blijven. Andere soorten moeten daar soms voor wijken. We moeten dat soort keuzen wel maken, anders kunnen we geen stappen zetten.

De nota's:

- ?? NvMMvN: De huidige beleidsinspanningen zijn onvoldoende om de Ecologische Hoofdstructuur op tijd en met voldoende kwaliteit te realiseren. De ruimtelijke samenhang van gebieden is beperkt, de aansluiting met watersystemen moet worden versterkt en de milieukwaliteit (met name als gevolg van verzuring, vermesting en verdroging) is en blijft naar verwachting vooralsnog onvoldoende. Het tempo van realisatie staat voortdurend onder druk door stijgende grondprijzen. Daar komt bij dat 'het laaghangend fruit' inmiddels is geplukt en dat nu de gronden die lastiger te verwerven zijn aan bod komen. Verbindingszones tussen natuurgebieden maken wel onderdeel uit van het concept, maar zijn tot nu toe niet of nauwelijks geïnstrumenteerd en komen dus onvoldoende van de grond. Ook de kwalitatieve aansturing door het Rijk is onvoldoende helder geregeld.
- ?? EU-Actieplannen: Biodiversiteit moet geïntegreerd worden in bestaand beleid. Verder moet er gestreefd worden naar complementariteit van nationale strategieën, gedecentraliseerde aanpak en regionale differentiatie en een aanpak voor het hele grondgebied.

4 Workshop 'Biodiversiteit anders bekeken'⁵

Als onderdeel van het project 'Visie op biodiversiteit' is een workshop gehouden met leidinggevend en bestuurders van overheid, bedrijfsleven, onderzoek en maatschappelijke organisaties. Aan de hand van de thema's uit het vorige hoofdstuk zijn de verschillende standpunten besproken, evenals de fundamentele verschillen in denken die achter deze opvattingen schuil gaan. Naast de verschillen zijn de deelnemers ook op zoek gegaan naar de gemeenschappelijke opvattingen over biodiversiteit. Het resultaat van deze bijeenkomst zal mede de basis kunnen zijn voor de visie op biodiversiteit en de toekomstige beleidslijnen hiervoor van het ministerie van LNV.

Dit hoofdstuk beschrijft zo goed mogelijk de essenties van de gevoerde discussie. Natuurlijk leidt het beknopt weergeven van een gevoerde discussie tot verlies van informatie. Geprobeerd is om de bandbreedte van verschillende opvattingen - voorzover daarvan sprake was - zo goed mogelijk in beeld te brengen. De cursief weergegeven citaten zijn uitspraken, gedaan tijdens de workshop, bedoeld als toelichting op de tekst. Elk onderdeel wordt afgesloten met de kernpunten van de gevoerde discussie, zoals geanalyseerd door de projectgroep.

4.1 Inleiding door de heer Enthoven

Na het welkom door de directeur Natuurbeheer, de heer Raaphorst, heet ook de heer Enthoven – voorzitter van de workshop - alle aanwezigen welkom.

De heer Enthoven benadrukt dat het goed is dat er vertegenwoordigers vanuit verschillende sectoren aanwezig zijn. Het begrip biodiversiteit is al 15 jaar onderwerp van discussie, sinds het Brundtlandrapport is verschenen in 1987. Nederland heeft zowel nationaal als internationaal een commitment uitgesproken met betrekking tot biodiversiteit. Het begrip spreekt echter nog niet tot verbeelding. Illustratief is dan ook dat het begrip als zodanig niet is terug te vinden in het regeerakkoord.

Toch is biodiversiteit erg belangrijk voor het life-support systeem. Maar het is ook vele malen ingewikkelder dan een soort of de natuur in stand houden. Met het project, waar deze workshop een onderdeel van is, doet het ministerie van LNV een nieuwe poging om het begrip biodiversiteit operationeel te maken. Om het belang hiervan te onderstrepen leest de heer Enthoven onderstaand citaat voor uit een zeer recent artikel in Science, waaruit de urgentie duidelijk naar voren komt:

⁵ Workshop 'Diversiteit aan biodiversiteit: Biodiversiteit anders bekeken', gehouden op 16 augustus 2002. Locatie: Grand Hotel Karel V te Utrecht

'On the eve of the World Summit on Sustainable Development, it is timely to assess progress over the 10 years since its predecessor in Rio de Janeiro. Loss and degradation of remaining natural habitats has continued largely unabated. However, evidence has been accumulating that such systems generate marked economic benefits, which the available data suggest exceed those obtained from continued habitat conversion. We estimate that the overall benefit:cost ratio of an effective global program for the conservation of remaining wild nature is at least 100:1.'

Bron: Science 297(2002)5583, 9 augustus 2002, pp.950-953

De heer Enthoven haalt nog eens aan wat volgens het biodiversiteitsverdrag de pijlers zijn waarop het biodiversiteitsconcept rust, te weten:

- ?? behoud van soorten en ecosystemen;
- ?? duurzaam gebruik van biodiversiteit;
- ?? eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen.

In de praktijk blijkt dit echter niet voldoende informatief en behoeft het begrip verduidelijking. Het moet handen en voeten krijgen. In Nederland is ondertussen al veel gebeurd op het gebied van biodiversiteit. Dit richtte zich met name op het beheer en behoud. Dit LNV-project wil verder. Daarom is deze groep betrokkenen uitgenodigd.

Het doel van deze bijeenkomst is om de uiteenlopende visies en drijvende krachten zichtbaar te maken en bijeen te brengen, keuzen te maken, dilemma's te duiden, belangen in kaart te brengen, waarden en kansen te benadrukken om zo een nieuwe weg voor het beleid te vinden. Uiteindelijk moet dit leiden tot een biodiversiteitsstrategie en bijbehorende plannen. Maar niet nu, dat is voor later. Dit is geen poldersessie; we hoeven het hier niet eens te worden. Belangrijk is wel dat de verschillende visies worden uitgewisseld en dat we nagaan hoe we willen omgaan met die verschillen. De resultaten van deze bijeenkomst kunnen dan verder worden uitgewerkt in een interdepartementaal traject.

4.2 Discussie

4.2.1 Waarden

De discussie waarom biodiversiteit moet worden beschermd, welke biodiversiteit het betreft en hoe dit moet gebeuren, wordt meestal gevoerd aan de hand van utilitaire argumenten: de mens heeft de natuur nodig om te overleven. Gesteld wordt bijvoorbeeld, dat biodiversiteit een belangrijke functie heeft - nu en in de toekomst - ten aanzien van voedselvoorziening en volksgezondheid. Instandhouding van de biologische systemen is een garantie voor overleving van de mens als soort: een *'verzekering'* aangezien zij de *'voorraad voor de toekomst'* vormen. Gesteld wordt ook, dat de materievoorziening op termijn volledig afkomstig zal zijn van levende organismen. *'Biodiversiteit is een ultieme verzekering en daar moeten we de nadruk op leggen'*. Naast het materiële nut (belangrijk voor 'overleving') heeft biodiversiteit ook een andere functie voor de mens: het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving ('beleving').

Het gaat echter niet alleen om het nut van biodiversiteit. Evenals alle andere organismen maakt de mens deel uit van ecosystemen. De vraag is gerechtvaardigd in welke mate de mens mag beschikken over het leven van andere organismen. Hiermee wordt het aspect van de intrinsieke waarde van biodiversiteit toegevoegd aan de discussie. Met als achterliggende vraag: wie zijn wij dat wij mogen beslissen over het al of niet uitroeien van soorten en ecosystemen?

Het gaat ook over het respect voor het leven dat mensen hebben verloren, waardoor *'we de schepping om zeep aan het helpen'* zijn. *'Waar iedereen het wel over eens is, is dat wij respectvol met de natuur moeten omgaan'*.

Met de onderkenning dat de mens deel uitmaakt van de ecosystemen, is bewust gekozen voor een plaatsbepaling, die duidelijk afwijkt van de gedachte 'Cognito ergo sum' ('Ik weet, dus ik ben'; Verlichting), waarbij de verbondenheid met de natuur was verbroken.

Met het benoemen van deze waarden die te maken hebben met leven en overleven, is biodiversiteit als een centrale waarde in het menselijke denken en handelen gepositioneerd. Biodiversiteit is daarmee ook een belangrijke sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling.

Kernpunten

- ?? De maatschappelijke discussie over biodiversiteit kan pas goed worden gevoerd met het centraal stellen van 'het leven'.
- ?? De mens maakt zelf deel uit van ecosystemen en is als zodanig gevoelsmatig en functioneel verbonden met de natuur.
- ?? Biodiversiteit is een centrale waarde in het proces van duurzame ontwikkeling c.q. 'overleven'.

4.2.2 Ambities

De verantwoordelijkheid van de Nederlandse bevolking voor de instandhouding van biodiversiteit heeft op grond van het voorgaande zowel een morele als een meer praktische kant. Die morele verantwoordelijkheid kan alleen worden ingevuld met de allerhoogste ambities, waarmee niet valt te marchanderen. *'Biodiversiteit als centrale, intrinsieke waarde levert randvoorwaarden op die niet onderhandelbaar zijn'*.

Naast morele beginselen spelen echter ook andere aspecten een rol van betekenis. De Nederlandse invloed reikt verder dan de eigen staatsgrenzen. *'Nederland mag best een voetafdruk achterlaten, als die maar duurzaam is'*. En: *'Je moet je beleid niet afwentelen'*. De effecten van het Nederlands handelen op ecosystemen - in binnen- en buitenland - is acceptabel, mits dat handelen is ingepast in een systeem van duurzame ontwikkeling. Biodiversiteit is daarvoor, zoals we zagen, een essentiële toetssteen. *'Biodiversiteit moeten we misschien wel zien als de allerbelangrijkste toetsvariabele voor het duurzaamheidsbeleid'*.

De hoge ambitie voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit is nauw verbonden met maatschappelijke ontwikkelingen en het menselijk handelen. De kwaliteit van biodiversiteit staat bijvoorbeeld in directe relatie tot de bevolkingsdichtheid en de groei ervan. *'De vergrijzing in Nederland is een zegen voor de biodiversiteit'*. En: de kwaliteit van biodiversiteit staat in directe relatie tot het milieubeleid in Nederland. *'Laten we niet vergeten dat het milieubeleid één van de voorwaarden is voor effectief biodiversiteitsbeleid'*.

Biodiversiteit heeft niet alleen betrekking op het behoud en beheer van (semi) natuurlijke eenheden; het gebruik ervan is eveneens een essentieel element, ook in sectoren buitenom deze natuurlijke eenheden.

De vraag is in hoeverre menselijke ingrepen (onttrekking, gebruik, verstoring en vervuiling) kunnen worden opgevangen door de natuur zelf. *'Wanneer komt het systeem in gevaar?'* Zij lijken geoorloofd zolang de samenhang en het functioneren van de ecologische systemen en processen niet worden aangetast.

Bij de keuze van het ambitieniveau speelt ook de 'natuursituatie' in het verleden een rol. Aan het verleden kan een referentiepunt worden ontleend.

Kernpunten

- ?? Het ambitieniveau voor biodiversiteit wordt in beginsel bepaald door niet-onderhandelbare, morele overwegingen; echter, in de praktijk bepaalt het concept van duurzame ontwikkeling (people, profit, planet) de mate waarin de mens in biodiversiteit mag ingrijpen.
- ?? In dit concept van duurzame ontwikkeling past geen afwenteling van de effecten op anderen, op elders, op later.
- ?? Met het positioneren van biodiversiteit als centrale waarde is duidelijk geworden dat biodiversiteit verder reikt dan de bescherming van natuur en landschap.

4.2.3 Doelen

De doelen van biodiversiteit worden in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) drieledig omschreven:

- ?? behoud van biodiversiteit;
- ?? duurzaam beheer van biodiversiteit;
- ?? billijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen.

Naar analogie hiervan kunnen ook de doelen voor biodiversiteit in het Nederlandse beleid worden geformuleerd. Hierbij spelen morele overwegingen en duurzaamheidsafwegingen (people, profit, planet) een belangrijke rol.

Bij de duurzaamheidsafwegingen dient het behoud van biodiversiteit in de praktijk te worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Behoud van voldoende economische kracht is een aspect, dat zwaar weegt bij de toekomstoriëntatie van economische sectoren. En ook moet biodiversiteit worden afgewogen tegen bijvoorbeeld welzijnsbeleid.

Bij deze afwegingen moet ook worden gekeken naar de bijdragen die Nederland kan leveren aan de mondiale biodiversiteit.

Verder zou bij het formuleren van biodiversiteitsdoelen kunnen worden gekeken naar de natuurlijke potenties van gebieden. Met andere woorden: het toekomstige ruimtegebruik (het lokaliseren van functies) baseren op de mogelijkheden van bodem en water.

Een derde afwegingskader is dat het stellen van nationale randvoorwaarden (gerelateerd aan de doelen) met zich mee kan brengen, dat productie wordt verplaatst naar landen waar dat minder duurzaam zou gebeuren dan hier het geval zou zijn.

Kernpunten

- ?? Het belang van biodiversiteit voor duurzame ontwikkeling noopt tot ambitieuze doelen, waarbij weliswaar rekening moet worden gehouden met andere duurzaamheidsaspecten.
- ?? Biodiversiteit is een essentiële afwegingsfactor voor de vorming en uitvoering van alle LNV-beleidsterreinen.
- ?? Het formuleren van biodiversiteitsdoelen vraagt een duidelijke positionering van biodiversiteit in de internationale context, bijvoorbeeld ten aanzien van de effectieve bijdrage van Nederland en van het ongewenst stimuleren van een minder duurzame productie elders.
- ?? Bodem en water zouden richtinggevend moeten zijn bij het stellen van ruimtelijke biodiversiteitsdoelen.

4.2.4 Kansen en hindernissen voor LNV-beleid

Met het beschrijven van waarden, ambities en doelen zijn eerste indicaties van mogelijke toekomstige richtingen en acties gegeven. Ook enkele andere punten verdienen de aandacht.

De politieke en beleidsmatige ambitie op het gebied van biodiversiteit zal moeten leiden tot een maatschappelijk bewustwordingsproces. Dat proces is nog maar net begonnen. De rol van de overheid is ervoor te zorgen dat Nederland daarin zijn koers vindt. Die wordt primair bepaald door het verdrag, maar Nederland zou aanvullend

meer moeten doen. *'Wij moeten in Nederland voor onszelf een koers bepalen en niet teveel kijken wat anderen doen'*. En: *'Maar als je alleen blijft hangen aan de internationale wetgeving, dan gebeurt er ook verder niets'*. En: *'We moeten duidelijke keuzen maken voor die zaken die de meeste zoden aan de dijk zetten. Dat kan ook een positieve uitstraling in de rest van Europa hebben'*.

Nederland heeft hiermee (net als alle andere landen die het verdrag hebben ondertekend) *'een zware verantwoordelijkheid ... voor de eigen, nationale biodiversiteit'*.

Het is dus primair aan de overheid om die ambitie over biodiversiteit in maatschappelijke termen te vertalen en de Nederlandse samenleving erop aan te spreken. Dat maakt het mogelijk een maatschappelijke innovatie te bewerkstelligen om een hoger doel te bereiken.

In bepaalde maatschappelijke sectoren zoals de handel en de (agrarische) productie doen zich echter ontwikkelingen voor die haaks staan op de zorg voor biodiversiteit. Natuurlijk moeten die sectoren vitaal, krachtig zijn om de materiële basis van de samenleving blijvend te kunnen garanderen. De huidige liberaliseringstrend is echter een voorbeeld van een voor biodiversiteit contraproductieve ontwikkeling. Ook met het oog hierop - naast de genoemde morele overwegingen - heeft Nederland, zeker in EU-verband, een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van biodiversiteit op mondiale schaal.

Voor een goede beleidsdiscussie op internationaal niveau moet in Nederland worden gewerkt aan een helder maatschappelijk en politiek biodiversiteitskader.

Om het biodiversiteitsconcept breed toepasbaar en toegankelijk te maken - niet alleen politiek en wetenschappelijk maar ook voor de samenleving - is heldere taal over biodiversiteit noodzakelijk. Dit is ook nodig voor het ontwikkelen van een goed monitoringssysteem, dat de menselijke ingrepen in kaart brengt.

Het beleid met betrekking tot biodiversiteit moet worden geharmoniseerd met het huidige natuurbeleid omdat de grondslagen niet direct op elkaar passen. Daarvoor is een nieuwe visie nodig op de verhouding tussen het natuur- en het biodiversiteitsbeleid, want: *'Dit is niet uit te voeren in de huidige plannen'*. Die grondslag moet *'de heilheid van het landelijke gebied'* garanderen. En dat betekent dat biodiversiteitsbeleid een integraal deel dient te gaan uitmaken van het gehele LNV-beleid, met inbegrip van de in gang gezette transitie. Dit zou recht doen aan de intenties van het verdrag om niet alleen op behoud van biodiversiteit in te zetten maar ook op het duurzame (economische) beheer en op de sociale aspecten ervan.

Kernpunten

- ?? Nederland kan op het gebied van biodiversiteitsbeleid een voorbeeldfunctie vervullen voor andere landen van Europa, in ieder geval op het niveau van biodiversiteit als innovatie, niet persé op het niveau van instrumentatie.
- ?? De rol van de Nederlandse overheid op het gebied van biodiversiteit ligt, naast haar eigen activiteiten op basis van het verdrag, op het vlak van bevorderen van de bewustwording en het nemen van verantwoordelijkheid door alle geledingen van de Nederlandse samenleving.
- ?? De doelen van biodiversiteit kunnen pas worden gerealiseerd mits operationalisering in heldere taal plaatsvindt.
- ?? Wil het biodiversiteitsbeleid naar behoren kunnen uitgroeien dan is harmonisatie tussen de grondslagen ervan met die van het huidige natuurbeleid nodig.

4.3 Afsluiting door de heer Enthoven

De heer Enthoven merkt op dat de deelnemers, voordat ze aan de discussie begonnen, wisten dat ze slechts oppervlakkig aan de thema's konden raken. Op sommige punten is de discussie wel wat dieper gegaan. Hij vat hetgeen tijdens de workshop besproken is als volgt samen:

1. We hebben ons de vraag gesteld of biodiversiteit een must is of dat we het kunnen afwegen met andere zaken. We zijn tot de conclusie gekomen dat biodiversiteit een 'must' is.
2. Biodiversiteit is niet een geïsoleerd iets. We moeten het relateren aan duurzame ontwikkeling. Wel moet het operationeel gemaakt worden.
3. We moeten profiteren van het maatschappelijke draagvlak voor duurzaamheid en milieu en dat ook vergroten. Het gaat dus ook om een maatschappelijk breed bewustwordingsproces.
4. De internationale dimensie speelt een heel belangrijke rol omdat veel natuurlijke systemen groter dan Nederland zijn. Biodiversiteit op nationaal niveau heeft ook componenten maar het kent geen grenzen. De internationale dimensie geeft ons een ruimer kader. Sluit ook aan bij het 'level playing field' voor de economische sectoren. Dus moet het ook op EU- of mondiaal niveau gebeuren.
5. Biodiversiteit moet als concept veel helderder, scherper worden gemaakt.
6. 'Ecological footprint': we moeten niet te star vasthouden aan onze landsgrenzen, ook al was dat in de historie wel het geval.
7. Nederland moet ook een zware verantwoordelijkheid nemen voor de eigen, nationale biodiversiteit.
8. We moeten biodiversiteit meer gewicht geven bij afwegingen, via prijzen, educatie, normen.
9. Aandacht voor onbedoelde nevenverschijnselen van huidig beleid.
10. In de ruimtelijke ordening is grondsoort een belangrijk element, maar voor wat betreft efficiency is er ook een heel veld te winnen. De efficiency voor biodiversiteit moet worden verhoogd.
11. Geen aandacht is besteed aan het thema 'focus kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces'. Wat ik heb kunnen proeven uit hetgeen vandaag gezegd is, krijgt het laatste wellicht de voorkeur.
12. Ook hebben we geen aandacht besteed aan het thema 'soortenbeleid versus ecosystemen'. Beide zijn belangrijk.

4.4 Afsluiting door de heer Raaphorst

De heer Raaphorst laat weten het een boeiende discussie te hebben gevonden waarin verschillende invalshoeken en dimensies naar voren zijn gekomen. In de voorfase stond het hanteerbaar maken van biodiversiteit centraal; iedereen heeft een ander beeld bij biodiversiteit. Voor de beeldvorming moeten we echter tot een minimale gemeenschappelijkheid komen, zonder inconsistenties. Ook al zijn we het verder niet eens. Niet alleen bij het overheidsbeleid, ook binnen sectoren.

Ambities moeten worden geformuleerd vanuit het beleidsproces. Er is een schatkamer aan beelden en facetten.

De volgende stap in het ingeslagen traject is om facetten van biodiversiteit waardevrij te definiëren vanuit risico's en kansen in samenhang met de componenten die van belang zijn voor duurzaamheid. Het gaat om het hanteerbaar maken van biodiversiteit in samenhang met duurzame ontwikkeling. Hiervoor zal een aantal van de deelnemers nog eens bilateraal worden benaderd. Eventueel wordt in eenzelfde setting als vandaag getoetst of dit het juiste beeld is en wat dit dan betekent.

Tenslotte spreekt de heer Raaphorst zijn bijzondere waardering uit voor de aanwezigen, de projectgroep en voor Marius Enthoven als voorzitter van deze middag.

5 Biodiversiteit: respect voor het leven en een kwestie van overleven

Nederland levert goede bijdragen aan de doelrealisering van het internationale Biodiversiteitsverdrag. Echter, onderkend wordt dat biodiversiteit teveel als 'doel op zichzelf' wordt benaderd en niet is verankerd in het bedenken van nieuwe wegen voor duurzaamheidsbeleid.

Biodiversiteit gaat over 'het leven'; de mens maakt hier deel van uit. De mens is verbonden met het leven om zich heen, en heeft - gelet op zijn daadkracht en vermogen dat leven te beïnvloeden - een bijzondere verantwoordelijkheid voor zijn omgeving. Zo bezien moet biodiversiteit worden beschouwd als een sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling. Onze ambities voor een duurzame ontwikkeling zouden daarom moeten leiden tot een centralere rol en betere verankering van biodiversiteit in het rijksbeleid.

Een dergelijke verankering vraagt min of meer om een kanteling van het beleid. Respect en verantwoordelijkheid voor het leven - en overleven - zijn de drijvende krachten voor een leidende rol van biodiversiteit. Dit vraagt om fundamentele veranderingen van het huidige beleid. Veranderingen, die passen bij de voorgenomen transitie, die sterk zouden moeten leunen op deze drijvende krachten. Veranderingen ook die vorm geven aan het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, aan het voorzorgsbeginsel, aan de ecosysteembenadering en aan de intrinsieke waarde van alle ecosystemen (belangrijke elementen in het Biodiversiteitsverdrag, maar tot nu toe nog amper operationeel).

Een werkelijk duurzame ontwikkeling komt hiermee een stap dichterbij.

5.1 Waarden

De discussie waarom biodiversiteit moet worden beschermd, welke biodiversiteit het betreft en hoe dit moet gebeuren, wordt meestal gevoerd aan de hand van utilitaire argumenten: de mens heeft de natuur nodig om te overleven. Gesteld wordt bijvoorbeeld, dat biodiversiteit een belangrijke functie heeft - nu en in de toekomst - ten aanzien van voedselvoorziening en volksgezondheid. Instandhouding van de biologische systemen is een garantie voor overleving van de mens als soort: een 'verzekering' aangezien zij de 'voorraad voor de toekomst' vormen. In een onlangs gevoerde discussie⁶ over biodiversiteit werd naar voren gebracht, dat de materievoorziening op termijn volledig afkomstig zal zijn van levende organismen. *'Biodiversiteit is een ultieme verzekering en daar moeten we de nadruk op leggen'*.

Naast het belang van biodiversiteit voor 'overleving' draagt biodiversiteit ook bij aan de kwaliteit van het leven ('beleving'). De rijkdom aan soorten en ecosystemen geeft mensen houvast; ze zijn de verbinding met de wortels van het leven.

Het gaat echter niet alleen om het nut van biodiversiteit; de 'dingen om ons heen' zijn niet slechts materieel om in onze behoeften te voorzien.

Evenals alle andere organismen maakt de mens deel uit van ecosystemen. Met de onderkenning, dat we als mens deel uitmaken van ecosystemen, voelen we ons verbonden met de natuur om ons heen; het gaat om gevoel en emotie. De vraag is ge-

⁶ De 'quotes' in deze notitie betreffen uitspraken, die zijn gemaakt in tijdens de workshop 'Diversiteit aan Biodiversiteit: Biodiversiteit anders bekeken' waaraan bestuurders en leidinggevenden van overheid, bedrijfsleven, onderzoek en maatschappelijke organisaties deelnamen.

rechtvaardigd in welke mate de mens mag beschikken over het leven van andere organismen. Hiermee wordt een andere waarde toegevoegd aan de discussie over biodiversiteit. Het gaat over het respect voor de natuur en daarmee voor het leven zelf. De mens heeft dit respect verloren, waardoor 'we de schepping om zeep aan het helpen' zijn zoals iemand het tijdens de workshop noemde.

We kennen een waarde toe aan de natuur, aan ecosystemen, die verder gaat dan de antropocentrische gedachte: de intrinsieke waarde⁷ of de 'eigenheid' van de natuur wordt gewaardeerd! Deze waardering gaat verder dan rentmeesterschap. Het vermogen van de mens om het leven om hem heen te beïnvloeden en zijn daadkracht geven hem een speciale plaats in het geheel. De mens neemt verantwoordelijkheid voor en legt verantwoording af over zijn omgang met ecosystemen.

In het denken over biodiversiteit zijn dus twee invalshoeken te onderscheiden:

1. Respect en verantwoordelijkheid voor de natuur.
2. Overleven van de mens.

Zo bekeken is biodiversiteit geen waarde op zichzelf. Het is een instrumentele waarde: het fundament voor het overleven van de mens en een toetssteen voor het respectvol en verantwoordelijk omgaan met de natuur. Met deze positionering is biodiversiteit een sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling.

Essentie

- ?? Wij dienen de biodiversiteit te handhaven uit respect en verantwoordelijkheid voor het leven en ten behoeve van het kunnen overleven.
- ?? We kennen een waarde toe aan de natuur, aan ecosystemen, die verder gaat dan de antropocentrische gedachte; de intrinsieke waarde of de 'eigenheid' van de natuur wordt gewaardeerd.
- ?? Biodiversiteit is een sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling.

Ter illustratie

Respectvol omgaan met het leven betekent onder meer 'terughoudendheid' in het menselijk handelen in ecosystemen. In welke mate is de mens gerechtigd ecosystemen naar z'n hand te zetten? Hoe verhoudt de aanleg van een snelweg zich tot het voortbestaan c.q. beschadigen van ecosystemen? Welke compensatie zou hier tegenover moeten staan? Hoe kan aantasting van ecosystemen worden hersteld? Het is van belang stil te staan bij het effect van menselijk handelen op biodiversiteit, hier vervolgens bewust en weloverwogen mee om te gaan.

Het centraal stellen van 'handhaving van biodiversiteit' in de uitwerking van duurzame ontwikkeling zou ondermeer kunnen betekenen, dat het areaal maïsteelt of aardappelteelt, maar ook andere omvangrijke monoculturen, in omvang zou moeten afnemen, met daarvoor in de plaats een meer gevarieerd bouwplan. Ook komen agrarisch natuurbeheer en multifunctionele landbouw dan meer op de voorgrond.

5.2 Ambities

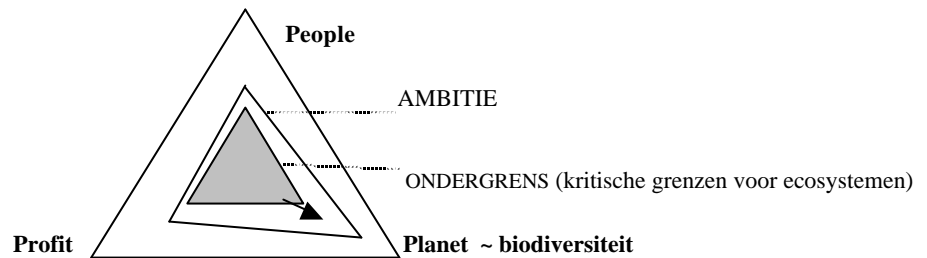
De verantwoordelijkheid voor het handhaven van biodiversiteit heeft op grond van het voorgaande twee kanten: respect en overleven. Die verantwoordelijkheid kan alleen worden ingevuld als het handhaven van biodiversiteit een zwaarwegender norm wordt, zodat afwegingen anders worden gemaakt.

Als mens gebruik maken van ecosystemen is acceptabel, mits dat handelen is ingepast in een systeem van duurzame ontwikkeling. In de praktijk komt dat neer op het handhaven van de 'integriteit' en het recht doen aan de 'intrinsieke waarde' van ecologi-

⁷ In dit stuk wordt niet ingegaan op de filosofische discussie of de natuur werkelijk een intrinsieke waarde heeft of dat dit een waarde is die door de mens wordt toegekend, waarmee het een inherente waarde zou zijn.

sche systemen en processen. *'Biodiversiteit moeten we misschien wel zien als de allerbelangrijkste toetsvariabele voor het duurzaamheidsbeleid.'*

De basale vraag is in hoeverre menselijke ingrepen (onttrekking, gebruik, verstoring en vervuiling) kunnen worden opgevangen door de natuur zelf. *'Wat zijn de kritische grenzen, waaronder het systeem in gevaar komt?'* De ingrepen lijken geoorloofd zolang de samenhang en het functioneren van de ecologische systemen en processen niet worden aangetast. Het antwoord op deze vraag bepaalt in feite de ondergrens van de biodiversiteit. Respectvol en verantwoordelijk handelen en recht doen aan de intrinsieke waarde van ecosystemen gaan verder dan deze ondergrens (zie figuur 2).



Figuur 2. Minimumgrenzen en ambities voor duurzame ontwikkeling.

Biodiversiteit in Nederland is daarom niet alleen van belang vanwege bijvoorbeeld de internationale betekenis van bepaalde ecosystemen (bijvoorbeeld Waddenzee en de duinen). Zorgvuldig omgaan met alle ecosystemen en respect voor de natuur zijn aspecten met een verder reikende verantwoordelijkheid.

De ambitie van biodiversiteit moet niet alleen kwalitatief worden ingevuld. Ook de begrenzing van gebieden is aan de orde.

Biodiversiteit beperkt zich niet tot natuurlijke en semi-natuurlijke ecosystemen. Belangrijke bijdragen moeten en kunnen worden geleverd door landbouw en visserij, maar ook in woongebieden. Immers, op al die plekken zijn zelfstandige ecosystemen te onderscheiden. De Nederlandse invloed reikt echter verder dan de eigen staatsgrenzen. Het Nederlandse handelen moet ook duurzaam zijn in internationaal verband. *'Nederland mag best een voetafdruk achterlaten, als die maar duurzaam is'*. En: *'Je moet je beleid niet afwentelen'*.

Essentie

- ?? Respect en verantwoordelijkheid voor de natuur moet een duidelijk herkenbare invulling krijgen in het ambitieniveau voor biodiversiteit.
- ?? Het handhaven van biodiversiteit is een zwaarwegende norm in de te maken afwegingen voor duurzame ontwikkeling.
- ?? Met het positioneren van biodiversiteit als sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling wordt duidelijk dat biodiversiteit verder reikt dan de bescherming van natuurgebieden en landschapselementen.

Ter illustratie

Aandacht voor biodiversiteit buiten (semi)natuurlijke gebieden kan bijvoorbeeld betekenen, dat er meer vogelkastjes in de wijk komen of meer houtwallen in het landschap of dat zorgvuldiger wordt omgegaan met het bodemleven van landbouwgronden.

Het concretiseren van de ambities op basis van 'respect voor de natuur' en 'overleven' is lastig in verband met onzekerheden over kritische factoren. Het hanteren van het 'voorzorgsbeginsel' (kortweg: bij dreiging mag gebrek aan zekerheid niet dienen als grond voor uitstel) biedt goede mogelijkheden voor een actieve opstelling. Dit voorzorgsbeginsel kan handen en voeten worden gegeven via een Vergunning of een Milieu Effect Rapportage.

5.3 Doelen

Recht doen aan het belang en de waarde van biodiversiteit noodzaakt tot een keuze voor een hoog ambitieniveau.

Dit ambitieniveau wordt momenteel primair bepaald door de doelen⁸ van het Biodiversiteitsverdrag, maar Nederland zou aanvullend meer moeten doen. *'Wij moeten in Nederland voor onszelf een koers bepalen en niet teveel kijken wat anderen doen'*. En: *'Maar als je alleen blijft hangen aan de internationale wetgeving, dan gebeurt er ook verder niets'*.

In het verdrag is ook sprake van een bevestiging van de 'intrinsieke waarde' van biodiversiteit en het vastleggen van het voorzorgsbeginsel. Maar ook dient het handhaven en het duurzaam gebruik van biodiversiteit in de praktijk te worden afgewogen tegen andere normen, die evenzeer van belang worden geacht voor een duurzame ontwikkeling. Eén van die normen is behoud van voldoende economische kracht, een aspect, dat zwaar weegt bij de toekomstoriëntatie van economische sectoren. Het eenzijdig opleggen van te scherpe randvoorwaarden verzwakt de positie van sectoren als landbouw en visserij. Bovendien zou de productie in dat geval wel eens kunnen worden verplaatst naar landen waar minder duurzaam wordt geproduceerd.

Behoud en ontwikkeling van biodiversiteit heeft voldoende perspectief in Nederland, maar niet overal in dezelfde mate. Het is belangrijk om na te gaan welke natuurlijke potenties aanwezig zijn. Niet alleen water moet een leidend principe zijn, ook de kwaliteiten van de bodem zouden in belangrijke mate richtinggevend moeten zijn voor de functies in het landelijke gebied. Rekening houden met en het voldoende faciliteren van deze natuurlijke potenties biedt uitstekende mogelijkheden om de biodiversiteit in (semi)natuurlijke ecosystemen in optima forma te ontwikkelen.

Essentie

- ?? Het belang van biodiversiteit voor duurzame ontwikkeling noopt tot ambitieuze doelen, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met andere duurzaamheidsaspecten.
- ?? Het formuleren van biodiversiteitsdoelen vraagt een duidelijke positionering van biodiversiteit in de internationale context, bijvoorbeeld ten aanzien van de effectieve bijdrage van Nederland aan mondiale doelen, en in verband met het voorkomen van minder duurzame productie elders.
- ?? Bodem en water zouden richtinggevend moeten zijn bij het stellen van ruimtelijke biodiversiteitsdoelen.

⁸ Doelen Biodiversiteitsverdrag: behoud van biodiversiteit, duurzaam gebruik van biodiversiteit, billijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen.

Ter illustratie

Een groot deel van de bestaande terrestrische natuur is van oorsprong gelegen op arme zandgronden. De bestaande natuurgebieden vormen ook de kern van de nieuwe natuurbeleidsplannen. Ontwikkeling van 'diverse' natuur wordt beperkt door de natuurlijke potenties van gebieden. Biodiversiteit meer leidend laten zijn kan tot herbeleging van natuurgebieden leiden.

De economische resultaten van landbouwsectoren worden zeker niet alleen nadelig beïnvloed door scherpe randvoorwaarden. Biodiversiteit biedt ook goede kansen voor deze sectoren. Bijvoorbeeld: meerdere soorten leiden tot een betere benutting van beschikbare voedingsstoffen en daarmee hogere opbrengsten, mengteelten en akkerlanden bieden goede mogelijkheden voor biologische bestrijding.

5.4 Kansen voor LNV-beleid

Met het beschrijven van waarden, ambities en doelen zijn eerste indicaties van mogelijke toekomstige richtingen, consequenties en acties gegeven. Wat kan een andere benadering van biodiversiteit betekenen voor LNV?

Het Kabinet staat een duurzame ontwikkeling voor. Het operationaliseren ervan is voornamelijk erg lastig, omdat we te maken hebben met tal van duurzaamheidsaspecten, die onderling moeten worden afgewogen en gecombineerd. Het is nodig om wegingsfactoren toe te kennen aan deze aspecten.

Het handhaven van biodiversiteit is een uiting van respect voor het 'leven' en essentieel voor 'overleven'. Daarom is biodiversiteit een sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling, zowel binnen onze eigen grenzen als daarbuiten (ecologische voetafdruk). Als zodanig kan biodiversiteit richting geven aan de gewenste duurzame ontwikkeling.

Het centraliseren van biodiversiteit biedt goede mogelijkheden om invulling te geven aan de internationale biodiversiteitsdoelen 'duurzaam gebruik' en 'eerlijke verdeling'. De nieuwe benadering van biodiversiteit doet ook meer recht aan de intrinsieke waarde van ecosystemen en leidt in feite vanzelf tot het hanteren van het gewenste 'voorzorgsprincipe'.

De politieke en beleidsmatige ambitie op het gebied van biodiversiteit zal moeten leiden tot een maatschappelijk bewustwordingsproces. Het is primair aan de overheid om de ambities en doelen voor biodiversiteit in heldere taal om te zetten en de Nederlandse samenleving erop aan te spreken. Een heldere boodschap over biodiversiteit zal de maatschappelijke betrokkenheid (aandacht voor o.a. de kwaliteit van de leefomgeving, verbetering van de recreatieve mogelijkheden, maar ook het respect voor de natuur) en daarmee het verantwoordelijkheidsbesef van de burgers sterk vergroten. Dat maakt het mogelijk een maatschappelijke innovatie te bewerkstelligen, die past bij de hoge ambities.

In bepaalde maatschappelijke sectoren zoals de handel en de (agrarische) productie doen zich echter ontwikkelingen voor die haaks lijken te staan op de zorg voor biodiversiteit. Natuurlijk moeten die sectoren vitaal zijn om de materiële basis van de samenleving blijvend te kunnen garanderen. De huidige liberaliseringstrend is echter een voorbeeld van een voor biodiversiteit nadelige ontwikkeling. Ook Nederland heeft een verantwoordelijkheid voor het handhaven van biodiversiteit op mondiale schaal, te beginnen in eigen land (in WSSD-verband is -voor het jaar 2010- een aanzienlijk afname van het verlies aan biodiversiteit afgesproken).

Een helder maatschappelijk en politiek biodiversiteitskader biedt een uitstekend handvat voor een goede beleidsdiscussie op internationaal niveau.

Bovendien zal een dergelijk kader, gebaseerd op duurzame ontwikkeling, sturend kunnen zijn voor beleid en uitvoering op de korte en middellange termijn. Dit zal nodig zijn met het oog op de spanning tussen 'huidige belangen' en 'toekomstige behoeften'.

Overleven en respect voor het leven moeten de grondslag worden voor toekomstig biodiversiteitsbeleid. Het huidige natuurbeleid zou hiermee moeten worden geharmoniseerd, omdat dit beleid voornamelijk is gebaseerd op het behouden en ontwikkelen van 'hectares natuur', weliswaar zo goed mogelijk vanuit de leidende principes 'biodiversiteit' en 'natuurlijkheid'. Die grondslag moet 'de heelheid van het landelijke gebied' garanderen. En dat betekent dat biodiversiteitsbeleid een integraal deel dient te gaan uitmaken van het gehele LNV-beleid, met inbegrip van de in gang te zetten transitie. Dit zou recht doen aan de intenties van het Verdrag om niet alleen op behoud van biodiversiteit in te zetten maar ook op het duurzaam gebruik en op de sociale aspecten ervan, met respect voor de intrinsieke waarde van ecosystemen.

Essentie

- ?? De Nederlandse overheid heeft een vooraanstaande rol in het bevorderen van de bewustwording en het nemen van verantwoordelijkheid door alle geledingen van de Nederlandse samenleving.
- ?? De doelen van biodiversiteit kunnen pas worden gerealiseerd mits operationalisering in heldere taal plaatsvindt.
- ?? Huidige concepten (nationaal en internationaal) zijn nog teveel gebaseerd op het verleden; recht doen aan biodiversiteit vraagt een andere benadering: niet vanuit de economie, met aandacht voor sociaal-cultureel en ecologie, wel vanuit de ecologische en sociaal-culturele aspecten, met aandacht voor de economie.
- ?? Aanpassing van de grondslag voor natuurbeleid is nodig voor een biodiversiteitsbeleid met de geschetste hoge ambitie.

6 Conclusies en aanbevelingen

Met het doorlopen van het beschreven proces (*hoofdstuk 2*), uitmondend in het discussiestuk (*hoofdstuk 5*), zijn binnen LNV eerste stappen gezet voor een vernieuwde benadering van biodiversiteit. Een benadering, die 'als concept' op brede steun kan rekenen. Bestuurders en leidinggevenden van overheid, bedrijfsleven, onderzoek en maatschappelijke organisaties hebben immers zelf de bouwstenen aangedragen voor dit concept.

Vervolgstappen zijn nodig voordat een daadwerkelijke keuze kan worden gemaakt voor de geschetste benadering. De uitkomsten van dit vervolgtraject worden leidend voor de uitwerking van dit concept in concrete beleidslijnen voor de toekomst.

Waren integraliteit, het bij elkaar brengen van verschillende disciplines, interactie en communicatie kenmerkend voor de eerste stappen, ook in het vervolgtraject zullen deze aspecten centraal staan. Dit is nodig omdat het concept een *fundamenteel* andere benadering betreft, met een leidende rol van biodiversiteit in het traject van duurzame ontwikkeling. Bovenal is echter behoefte aan concretisering.

6.1 Het concept

Het vernieuwde concept kent een drietal leidende principes:

1. De mens is een onlosmakelijk deel van de ecosystemen; alles wat hij daarin beïnvloedt, heeft effecten op de integriteit van die systemen, ecologische processen en kringlopen en – via lange terugkoppelingsmechanismen – op hemzelf.
2. De mens gaat daarom respectvol met de natuur om en, in het verlengde daarvan, neemt verantwoordelijkheid voor en legt verantwoording af over zijn handelen (biodiversiteit als waarde).
3. Biodiversiteit is een sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling (biodiversiteit als norm).

Het hanteren van een dergelijk concept - met biodiversiteit als centrale waarde in en als norm voor menselijk handelen - heeft verstrekkende gevolgen, die momenteel nog niet concreet zijn uitgewerkt. Echter, eerste indicaties geven een beeld van de impact. Zo leidt een natuurbeleid, dat (nog) meer op biodiversiteit is gebaseerd tot andere accenten in natuurdoelen, maar ook tot herbegrenzings van de huidige Ecologische Hoofdstructuur.

Biodiversiteit als sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling, verschuift de duurzaamheidsdiscussie naar de sociale en ecologische dimensies. Zo'n verschuiving heeft grote economische gevolgen en moet daarom goed worden ingebed in een internationale context (onder meer handelsliberalisering).

Van andere orde zijn de beleidsimplicaties van een dergelijk concept; met het handelen volgens de nieuwe benadering is sprake van een kanteling van het beleid. Daarmee wordt bedoeld dat de aanpak van LNV-beleidsvraagstukken in de toekomst steeds meer wordt bepaald door het hanteren van:

- ?? het 'people, profit-, planet-principe, met een centrale rol voor biodiversiteit;
- ?? het voorzorgsbeginsel;
- ?? de ecosysteembenadering.

6.2 Aanbevelingen voor vervolgstappen

De voorstellen voor een vervolg hebben alleen betrekking op de korte termijn, omdat bespiegelingen over de lange termijn weinig zinvol zijn zonder de uitkomsten te kennen van de acties op korte termijn.

De aanbevelingen zijn ondergebracht in twee sporen:

- ?? proces: het concept op de agenda van LNV'ers krijgen;
- ?? inhoud: in beeld brengen van de consequenties van dit nieuwe concept; noodzakelijk voor besluitvorming over dit concept.

Daarbij is nu nog geen onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor de ambtelijke top van LNV, de overige leidinggevenden, medewerkers en bijvoorbeeld functionele verbanden als dossierstaven binnen LNV. Daaraan moet – indien onderstaande aanbevelingen worden overgenomen – in het volgende stadium natuurlijk wel worden gewerkt.

6.2.1 Proces

- ?? Een breed communicatietraject voor overheid, bedrijfsleven, onderzoek, publieke instellingen en maatschappelijke organisaties is nodig om dit nieuwe concept uit te dragen en te bespreken. De laatste zijn degenen die de smeerolie vormen tussen de onderdelen van de maatschappelijke machinerie. Het is belangrijk om ook te communiceren met minder voor de hand liggende actoren dan de traditionele LNV-doelgroepen.

Het operationaliseren van het begrip⁹ is essentieel voor dit traject; hierbij hoort het praktisch hanteerbaar maken van 'abstracte' begrippen die betrekking hebben op biodiversiteit. Daarnaast moeten we leren respectvol om te gaan met het leven. Dat betekent onder meer 'terughoudendheid' in ons handelen in ecosystemen. Deze terughoudendheid is geen menselijke vanzelfsprekendheid en zal daarom deel moeten uitmaken van zo'n communicatietraject.

- ?? Op veel fronten wordt gewerkt aan biodiversiteit. In het doorlopen traject zijn goede en belangrijke contacten gelegd, binnen maar vooral buiten LNV. Het is van belang om het opgebouwde netwerk in stand te houden, verder uit te breiden, en hiermee in gesprek te blijven.
- ?? Het vernieuwde concept biodiversiteit dient een plaats te krijgen in de transitie 'duurzame landbouw'. De landbouw is van cruciale betekenis in de discussie over biodiversiteit en duurzame ontwikkeling. De landbouw is nauw verbonden met zowel behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, alsook met een eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen (doelen Biodiversiteitsverdrag). Deze verbondenheid van de landbouw beperkt zich niet tot de (agro)ecosystemen ter plekke. Er is ook sprake van een 'ecologische voetafdruk' in ecosystemen daarbuiten, bijvoorbeeld in de tropen. Immers, daaraan worden grote hoeveelheden energie, mineralen en voedingsstoffen onttrokken om onze gangbare landbouw mogelijk te maken. Het is een geweldige uitdaging om een transitie naar een duurzame landbouw in gang te zetten in harmonie met biodiversiteit, zodat de integriteit van (agro)ecosystemen hier en elders niet wordt aangetast. Uiteraard mag het gedachtegoed rond biodiversiteit ook niet ontbreken in de transitie 'duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen'. Deze wordt, zoals bekend, getrokken door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹ Lange tijd is er onzekerheid geweest over het hanteren van het begrip 'biodiversiteit'. In steeds meer publicaties komt het begrip echter terug, ook bijvoorbeeld dagbladen. Bovendien leert de ervaring in andere landen dat er geen maatschappelijke bezwaren tegen gebruik van dit begrip bestaan. Het ligt dan ook voor de hand biodiversiteit (maar dan wel consequent in de betekenis van het verdrag) te gebruiken.

- ?? De brede steun voor een nieuw biodiversiteitsconcept (binnen en buiten LNV) vraagt om een verdere uitwerking ervan, zowel op het niveau van de missie van de (rijks)overheid als op dat van beleids- en maatschappelijk sectoren. De noodzakelijke aandacht hiervoor is gediend met een duidelijke agendering van dit onderwerp in de Jaarbrieven van LNV.

6.2.2 Inhoud

Het hanteren van de geformuleerde leidende principes leidt tot fundamentele veranderingen in het huidige beleid. Veranderingen, die passen bij de voorgenomen transitie, die sterk zouden moeten leunen op deze nieuwe leidende principes. Een keuze voor een dergelijke stap kan pas worden gezet na het inzichtelijk maken van 'betekenis en consequenties' van deze nieuwe benadering. Hiervoor is nodig:

- ?? Analyseren wat de betekenis van dit biodiversiteitsconcept kan zijn voor het natuur-, visserij- en landbouwbeleid (inclusief het bedrijfsleven voor de agrarische sector) en de inrichting van de groene ruimte.
Toegesplitst op natuur betekent dit onder meer het volgende. Een groot deel van de bestaande terrestrische natuur is van oorsprong gelegen op arme zandgronden. De bestaande natuurgebieden vormen ook de kern van de huidige natuurplannen. Ontwikkeling van 'meer diverse' natuur wordt beperkt door de huidige grenzen van deze natuurplannen.
Daarnaast is het perspectief van de geplande (nieuwe) natuur op veel plaatsen onvoldoende zonder ingrijpende maatregelen in ondermeer de landbouwsectoren.
Een herbezinning op natuurdoelen en lokale herbegrenzings van natuurgebieden kan leiden tot betere toekomstperspectieven voor de verschillende functies.
- ?? Maatschappelijke veranderingen (zoals transitie) vinden plaats op het individuele, groeps- en institutionele niveau. Dat betekent dat het niet voldoende effectief is indien de bewustwording van de kwaliteit van biodiversiteit als een leidend beginsel voor menselijk handelen zich beperkt tot de Nederlandse burger, de overheid en maatschappelijke groepen. Het gaat ook om gevestigde instituties als het bedrijfsleven, het verzekeringswezen, het belastingstelsel, de vakbonden en dergelijke.
LNV moet samen met deze actoren nagaan wat voor gevolgen de nieuwe benadering kan hebben voor hun eigen handelen.
- ?? Biodiversiteit als sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling is niet alleen een nationale aangelegenheid, maar moet worden gezien in de context van mondiale verbanden. Zowel nationaal als internationaal moet worden uitgewerkt wat de inhoudelijke aanknopingspunten voor het biodiversiteitsbeleid zijn.
(Aanzetten tot) biodiversiteitsimpulsen in internationaal verband kunnen worden benut voor de uitwerking van het biodiversiteitsconcept in het Nederlandse beleid.
- ?? De huidige liberaliseringstrend lijkt een voorbeeld van een voor biodiversiteit nadelige ontwikkeling. Het zonder meer openstellen van de grenzen zal kunnen leiden tot een intensivering van landbouw, visserij en (agro)industrie, waarin weinig ruimte is voor multifunctionele, maatschappelijk verantwoorde vormen van ondernemen.
Het is van belang om in de discussies over handelsliberalisering te pleiten voor een nieuw evenwicht tussen people, profit, planet; voorgesteld wordt om na te gaan welke mogelijkheden internationaal voldoende perspectief lijken te bieden voor een meer centrale rol van biodiversiteit.

Bijlage 1 Projectplan: Biodiversiteit als bewuste LNV-keuze

"Biodiversiteit: internationale verplichting of sleutel tot duurzaamheid?"

Algemene inleiding en historische context

Op de VN Conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED, Rio de Janeiro, 1992) hebben 175 landen en de EG, waaronder Nederland, het Verdrag inzake Biologische Diversiteit ondertekend om het uitsterven van planten- en diersoorten en de afname van (genetische) diversiteit en de kwaliteit van ecosystemen een halt toe te roepen. Internationaal werpt Nederland zich op als één van de voortrekkers van de uitwerking van dit Biodiversiteitsverdrag. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor biodiversiteit ligt primair bij het ministerie van LNV.

In het Biodiversiteitsverdrag wordt biodiversiteit als volgt gedefinieerd: "*de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen, waarvan zij deel uitmaken; dit geheel omvat de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen*".

Deze definitie kan niet los worden gezien van de sociaal-economische en politieke aspecten, die eveneens een belangrijke rol spelen in het Verdrag. Een duurzame verbetering van biodiversiteit is namelijk alleen maar mogelijk indien dit hand in hand gaat met economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Andersom, is het veiligstellen van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen essentieel voor verdere economische ontwikkelingen en is het een belangrijk aspect, waar het gaat om een rechtvaardige verdeling van baten, die voortvloeien uit het gebruik van hulpbronnen. Beschouwd vanuit zo een breed perspectief is biodiversiteit een sleutelfactor voor verdere verduurzaming.

In de nota's 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (NvMMvN) en 'Voedsel en Groen' (V&G) wordt biodiversiteit benaderd vanuit verschillende invalshoeken. In NvMMvN is het natuurbeleid en de implementatie ervan in zekere mate gekoppeld aan de doelstellingen ten aanzien van het behoud en de versterking van de biodiversiteit in (half)natuur.

V&G richt de aandacht eveneens op behoud en versterking, maar dan gericht op de agrobiodiversiteit. Daarnaast wordt een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen gezien als een maatschappelijke randvoorwaarde bij de productie van voedsel. Beide sporen betreffen dan ook vooral een ecologische benadering en zijn inmiddels geagendeerd binnen LNV. Er is echter geen sprake van een geformuleerd ambitieniveau, waarop het streven is gericht. Veeleer is er sprake van een zo goed mogelijke benutting van mogelijkheden, die worden geboden door andere ontwikkelingen (beleidsuitspraken van anderen: VROM, EU, NSDO). Zo een LNV-ambitieniveau is nodig om zo goed mogelijk te voorzien in internationaal aangegane verplichtingen.

Probleemstelling

Integraliteit: biodiversiteit in de context

Biodiversiteit (annex natuurlijke hulpbronnen) - als hoofdbestanddeel van verduurzaming - dient integraal vanuit economie, ecologie en sociaal-culturele aspecten te worden benaderd.

Terecht wordt in NMP4 geconstateerd, dat een dergelijke multidisciplinaire benadering nog in de kinderschoenen staat (quote: 'de' oplossing om verantwoord om te gaan met biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen bestaat niet of is nog niet bekend). Het kiezen van de juiste weg hierin zal gebaseerd moeten zijn op een verstandige en goed onderbouwde afweging van de verschillende aspecten (zie hierboven). NMP4 stelt ook, dat met het realiseren van ecologische hoofdstructuren en aandacht voor agrobiodiversiteit, het duurzaam gebruik van biodiversiteit en het veiligstellen van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen onvoldoende geborgd is.

De hoogte van de biodiversiteitslat moet worden bepaald in samenhang met andere leidende principes.

In de beleidsverkenning NSDO wordt gesteld, dat er wordt gestreefd naar een ruimtelijke inrichting, milieukwaliteit en dusdanige sociaal-economische condities, dat biodiversiteit in Nederland zich duurzaam herstelt en een evenredig aandeel levert aan het behoud van de mondiale biodiversiteit.

Slutelbegrippen: ambitieniveau, duurzaamheidsafweging.

Anders denken en doen

Het centraal stellen van biodiversiteit als essentiële voorwaarde voor duurzaamheid vraagt om een andere benadering. Het vraagt om een kanteling van beleid en uitvoering in de richting van integraliteit.

Een dergelijke kanteling heeft veel voeten in de aarde.

Het is de vraag, wat de consequenties zijn van een dergelijke benadering.

Slutelbegrippen: andere aanpak, consequenties.

Spanningsveld: werken aan totaaloplossing

Biodiversiteit en vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen zijn kritische succesfactoren voor duurzame landbouw. De landbouw kan beide negatief beïnvloeden, maar biedt ook kansen (bijvoorbeeld geschikte leefomgeving voor bepaalde diersoorten, energieteelten).

Mondiaal gezien, is er een groot spanningsveld tussen behoud en versterking van biodiversiteit enerzijds en de noodzakelijke stijging van de voedselproductie anderzijds.

Ook nationaal moet hiervoor een passende strategie worden gevonden, die de huidige beleidsontwikkeling overstijgt maar wel als basis neemt. Tot nu toe is biodiversiteit te fragmentarisch benaderd, met deeloplossingen voor deelproblemen, met specifieke acties om aan internationale verplichtingen te voldoen. Een samenhangende, richtinggevende visie ontbreekt.

Bovenstaand knelpunt kwam ook naar voren in een interviewronde in augustus 2001 onder LNV'ers, die zijn betrokken bij (delen van) biodiversiteitsontwikkeling.

Slutelbegrippen: visie, samenhang.

Het 'hoe en waarom' van het huidige handelen

Al in 1999 liet een interviewronde onder medewerkers van LNV zien, dat men grote waarde hecht aan biodiversiteit, maar ook, dat het niet helder is wat biodiversiteit is (containerbegrip, moeilijk hanteerbaar begrip), waardoor het moeilijk is om het begrip handen en voeten te geven. De implementatie van beleidslijnen wordt daardoor bemoeilijkt. Waar biodiversiteit wordt opgepakt, gebeurt dat versnipperd¹⁰.

In de recente -beperkte- interviewronde kwam verder naar voren dat onvoldoende duidelijk is wat extra beleidsmatige aandacht voor biodiversiteit kan opleveren.

¹⁰ Witteveen, S. en L. Beijer, *Biodiversiteit: van vrede op aarde tot brandrode MRIJ. Verslag van een interviewronde onder Haagse beleidsmedewerkers van LNV*. Informatie- en KennisCentrum Landbouw, Ede, juni 1999.

De vraag is echter breder! Welke dilemma's zijn er? Waarom is het biodiversiteitshandelen, zoals het nu is? Welke motivaties, welke argumenten?
Sleutelbegrip: huidige motivaties.

Beleidsimplementatie: welke LNV-acties nodig?

Recent zijn in NSDO en NMP4 ambities beschreven, maar de inhoud van de nota's is niet breed bekend onder de LNV beleidsmedewerkers. In de NMP4-nota staat transitiedenken centraal. Het gaat hierbij om beleidsbeïnvloeding, het veranderen en versterken van institutionele systemen, bewustwordingsprocessen van consumenten en producenten enzovoort. NSDO zet vooral een streven neer, dat is gericht op een duurzame biodiversiteit, waarbij ook voor de landbouw een belangrijke rol is weggelegd. Echter, de implementatie ervan voor LNV, aansluitend op bestaande (beleids)trajecten, dient te worden uitgewerkt.

Op Europees niveau is de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag al in volle gang. Op basis van het biodiversiteitsverdrag zijn EU-actieplannen opgesteld op gebied van landbouw, natuurlijke hulpbronnen, visserij, en voor economische en ontwikkelings samenwerking. In deze, nationaal te implementeren, plannen wordt gepleit voor het benutten van bestaande beleidsinstrumenten voor het realiseren van biodiversiteitsdoelen.

Verder verplicht de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur' tot sectorale Plannen van Aanpak (2003) voor de sectoren toerisme, landbouw en visserij voor het maken van biodiversiteitsafspraken.

Onduidelijk is wat er gebeurt op deze fronten.

Sleutelbegrip: onduidelijkheid over korte-termijnacties.

Kortom, enerzijds lijkt biodiversiteit de kritische succesfactor voor verduurzaming c.q. duurzaamheid, anderzijds is het onduidelijk of een "meer integrale biodiversiteitsbenadering met een meer centrale positie voor biodiversiteit" gewenst wordt/is, wat het kan opleveren en wat dat beleidsmatig zou moeten betekenen; hierdoor zijn er obstakels en weerstanden om daadwerkelijk met biodiversiteit aan de slag te gaan.

Doel project

- ?? onderzoeken, wat de biodiversiteitsambitie van LNV moet en kan zijn op grond van het Biodiversiteitsverdrag;
- ?? biodiversiteitsambities en -perspectieven (Biodiversiteitsverdrag, NSDO, NMP4, LNV) vertalen naar samenhangende LNV-beleidslijnen voor de korte en middel-lange termijn;
- ?? hiermee handvatten bieden voor beleidsimplementatie, en hiermee ook;
- ?? cohesie brengen in de (tot op heden) fragmentarische LNV-trajecten;
- ?? bouwstenen aanleveren voor BBN (Beleidsprogramma Biodiversiteit Nationaal, naar analogie van BBI).

Resultaat

- ?? In beeld brengen van huidige dilemma's en vragen, ter verklaring van het huidige handelen en de huidige positionering van biodiversiteit;
- ?? In beeld brengen van de consequenties bij het kiezen voor een andere positionering van biodiversiteit;
- ?? LNV-visie¹¹ op het behoud en herstel van biodiversiteit als essentiële voorwaarde voor duurzaamheid;
- ?? LNV-breed commitment voor deze visie, bijvoorbeeld kracht bijgezet middels een contract tussen de Bestuursraad en de betreffende Beleidsdirecties.

Doelgroep

Vooralsnog LNV-breed:

¹¹ In de LNV-visie moet o.a. duidelijk worden:

- ~~///~~ Betekenis van biodiversiteit: concreet aan de hand van voorbeelden = meerwaarde
- ~~///~~ Wat is nodig en mogelijk om de biodiversiteitswaarde te benutten, veilig te stellen: doelen?
- ~~///~~ Kansen en bedreigingen; hoe hiermee om te gaan?
- ~~///~~ Rol van LNV

- ?? centrale beleidsdirecties;
- ?? relevante stafdirecties;
- ?? regionale beleidsdirecties;
- ?? relevante projectdirecties (biotechnologie);
- ?? EC-LNV.

Werkwijze/fasering

Het gaat hier om een gefaseerd, iteratief proces. Dat betekent dat de concrete vervolgstappen pas duidelijk worden gedurende het proces en in dit stadium geen blauwdruk kan worden gecreëerd van het te doorlopen traject. Het project bestaat uit meerdere fasen. De hoofdlijnen zijn:

Fasering/globale planning	2002												Dg	
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12		
Interviews 'opinion leaders' *		■	■											20
Analyse opinierende rapporten		■	■											4
Deelname aan NWO symposium				■	■									3
Opstellen discussiestuk				■	■									5
Vorbereiding discussie**			■	■	■									3
Discussie met 'opinion leaders'					■	■								4
Analyse-rapport obv discussie(stuk)					■	■								4
Terugkoppeling analyse + aanvullende info met 'opinion leaders'						■	■							6
1 ^e concept visie						■	■							3
Communicatie-traject binnen LNV								■	■	■	■	■	■	
Terugkoppeling 1 ^e concept binnen LNV								■	■					3
2 ^e concept visie								■	■					2
Vorbereiding LNV-gesprek									■	■				3
LNV in gesprek met opdrachtgever										■	■			3
Schrijven eindconcept LNV-visie											■	■		4
Bespreking eindconcept in beleids-overleg												■	■	2
Oplevering eindresultaat													■	6
Inzet in dagen		14	14	10	8	6	2	3	3	4	5	6		75

* binnen en buiten LNV; bouwstenen benutten in COP-verband

** de vorm nog nader te bepalen (mogelijkheden bijv. GDR, workshop,.....)

Dit is een intern LNV project. Echter, LNV staat niet op zich zelf. De in dit project te formuleren actiepunten zijn derhalve mede afhankelijk van de wereld om LNV heen. Daarom zullen we in ieder geval aansluiten bij de EC-projecten 'Biodiversiteit in de samenleving' (i.o.), dat in de loop van 2002 van start zal gaan en o.a. de Nederlandse context in kaart zal brengen, en 'the ecological footprint', dat een meer mondiaal perspectief heeft (de milieueffecten van Nederlands handelen elders).

Om dezelfde reden worden een aantal 'opinion leaders' op gebied van biodiversiteit uit de wereld van onderzoek, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven geïnterviewd tijdens het project.

Om zoveel mogelijk te waarborgen dat aan het eind van het traject de visie binnen LNV breed wordt gedragen, treden we gedurende het proces geregeld in gesprek met de doelgroep (middels interviews, workshops, terugkoppeling en discussie).

Indien noodzakelijk kan een klankbordgroep worden ingesteld, met daarin vertegenwoordigers van uitvoerende diensten, andere ministeries, zbo's, etc.

Afbakening

Het concept 'Biodiversiteit' is helder vastgelegd in het Biodiversiteitsverdrag en hoeft niet meer te worden bediscussieerd.

Dit project beperkt zich tot Biodiversiteit binnen LNV. Voor Biodiversiteit in de samenleving is een andere projectgroep ingesteld.

Looptijd

De tijdsduur voor het totale traject is ca. 1 jaar.

Het project zal worden uitgevoerd van februari tot december 2002.

Projectgroep

Projectleider: Anne-Marie Ruiters

Projectmedewerkers: Sjaak Mesu, Maaïke Wijngaard, Chris Maas Geesteranus, Joost de Goey, Marc Roosjen en Gilbert Leistra (student).

Benodigd budget

Een totaal van € 7000,- voor methodische ondersteuning, zoals bijvoorbeeld het gebruik maken van de methodiek van een Group Decision Room (GDR) en een workshopleider, en voor onkostenvergoedingen / honoraria voor externen.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Eerste interviewronde

- ?? Dijken, Folchert van, LNV-DN;
- ?? Dirven, Jan, LNV-KAB;
- ?? Lint, Rob van, LNV-Dviss;
- ?? Vernooij, Marcel, LNV-IZ;
- ?? Winden, Chris van, LNV-DL;
- ?? Zadelhof, Erik van, LNV-EC.

Tweede interviewronde

- ?? Baalen, Jieles van; LNV-DWK;
- ?? Bakker, Jacob Jan; LNV-DN;
- ?? Bal, Dick; EC-LNV;
- ?? Berendse, Frank; Wageningen UR;
- ?? Bergh, Jeroen van den; VU Amsterdam;
- ?? Bergmans, Wim; NC-IUCN;
- ?? Bourjaily, Dale Anne; Ecooperation;
- ?? Brand, Hans; LNV-DL;
- ?? Bulte, Erwin + Soest, Daan van; KUB Tilburg;
- ?? Dirkmaat, Jaap; Vereniging Das en Boom;
- ?? Esselink, Hans; KUN + Stichting Bargerveen;
- ?? Hardon, Jaap; voorheen dir. CGN;
- ?? Jongh, Paul de; NSDO;
- ?? Kalden, Chris; SG LNV;
- ?? Raaij, Roel van; LNV-DN;
- ?? Raaphorst, Seppe; LNV-DN;
- ?? Ruivenkamp, Guido; Wageningen UR;
- ?? Schanz, Heiner; Wageningen UR;
- ?? Scheffer, Marten; Wageningen UR;
- ?? Veldhuis, Esther; LNV-DN;
- ?? Vera, Frans; LNV-BSB.

Bijlage 3 Deelnemers workshop

Gespreksleider

Ir. M.E.E. Enthoven
oud directeur-generaal Milieubeheer VROM en
oud directeur-generaal Europese Commissie
Carnegieplein 4
2517 KJ DEN HAAG

Deelnemers

Prof. dr. F. Berendse
Hoogleraar Natuurbeheer en Plantenecologie
Wageningen UR
Bornsesteeg 69
6708 PD WAGENINGEN

Ir. A.M. Burger
Directeur Landbouw
Ministerie van LNV
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

J.J. Dirkmaat
Voorzitter
Vereniging Das en Boom
Rijksstraatweg 174
6573 DG BEEK-UBBERGEN

Drs. A.W.M. Eijs
Coördinator biodiversiteit
Ministerie van VROM
Postbus 30945
2500 GX DEN HAAG

Drs. N. van Heijst
Adjunct-directeur
Staatsbosbeheer
Postbus 1300
3970 BH DRIEBERGEN

Drs. P.E. de Jongh
Projectleider Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling
Ministerie van VROM
NSDO/IPC 660
Postbus 30945
2500 GX DEN HAAG

Drs. C.J. Kalden
Secretaris-generaal
Ministerie van LNV
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

P.J.H.M. Loonen
Voorzitter
Productschap Vis
Postbus 72
2280 AB RIJSWIJK

A. Maarsing
Vakgroepvoorzitter
LTO Akkerbouw
Oosterstraat 63a
9502 EE STADSKANAAL

Mr. G.B. Raaphorst
Directeur Natuurbeheer
Ministerie van LNV
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Ir. K.J.P. Stigter
Directeur
Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
Postbus 28000
9400 HH ASSEN

Dr. F.W.M. Vera
Bureau Strategische Beleidsvorming
Ministerie van LNV
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Ir. J. van der Vlist
Directeur-Generaal Milieubeheer
Ministerie van VROM
Postbus 30945
2500 GX DEN HAAG

W.G. van der Weiden
Algemeen directeur
Naturalis
Postbus 9517
2300 RA LEIDEN

Ir. A. Wevers
Hoofd DML/BD
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Dr. H.H.F. Wijffels
Voorzitter
Natuurmonumenten
Postbus 9955
1243 ZS 's-GRAVELAND

Drs. R.C.N. Wit
Leider sectie Economie
CE - Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie
Oude Delft 180
2611 HH DELFT

Prof. G.J. van der Zwaan
Hoogleraar Biogeologie
Rijksuniversiteit Utrecht
Budapestlaan 4
3584 CD UTRECHT